

ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 11

ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΤΣΙΛΙΩΤΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 11

1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνέρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα.
2. Μόνο στις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις μπορεί να παρίσταται η αστυνομία. Οι υπαίθριες συναθροίσεις μπορούν να απαγορευτούν με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής, γενικά, αν εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, σε ορισμένη δε περιοχή, αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής, όπως νόμος ορίζει.

ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΤΣΙΛΙΩΤΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., *Δικαίωμα του συνέρχεσθαι: η ώρα της αλήθειας*, σε ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 06.07.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Αλιβιζάτος Ν., *Κανένα Δικαστήριο δεν έχει κηρύξει τον νόμο για τις συναθροίσεις αντισυνταγματικό*, σε [www.dikastiko.gr](#) 15.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Ανθόπουλος Χ., *Υποχρέωση γνωστοποίησης και δυνατότητα διάλυσης των συναθροίσεων*, σε [constitutionalism.gr](#) 09.07.2020, διαθέσιμο σε [link](#), αναδημοσίευση από εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ 09.07.2020. Ανθόπουλος Χ., *Η γενική απαγόρευση των δημόσιων συναθροίσεων*, σε [constitutionalism.gr](#) 17.11.2020, αναδημοσίευση από ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ 16.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Αντωνίου, Θ. «Η έννοια των εκτελεστικών του Συντάγματος νόμων για την άσκηση και προστασία των ατομικών δικαιωμάτων», σε *Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα Πέτρου Παραρά*, Αθήνα-Κομοτηνή 2012. Βενιζέλος Ε., *Νόμιμη και συνταγματική η απαγόρευση των συναθροίσεων*, Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 16.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Βενιζέλος Ε., *Συναθροίσεις και πανδημία*, σε ΤΟ ΒΗΜΑ 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Βλαχόπουλος Σ., *Το Δικαίωμα των αστυνομικών να διαδηλώνουν με σολή*, ΕφΔΔ 2013. Βλαχόπουλος Σ., *Τέχνη και θρησκεία. Η αμοιβαία ανεκτικότητα ως τρόπος επίλυσης συνταγματικών συγκρούσεων*, ΔτΑ 2016. Ηλιοπούλου-Στράγγα Τ., ό.π. παρ. (υποσημ. 20). Δαγτόγλου Π., *Συνταγματικό Δίκαιο Ατομικά Δικαιώματα*, Τέταρτη Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012. Δερβιτσιώτης Α., «Η ελευθερία συνάθροισης», σε Βλαχόπουλος Σ. (Επιμ.), *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αθήνα 2017. Ηλιοπούλου-Στράγγα Τ., *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018. Καϊδατζής Α., *Απαγόρευση των συναθροίσεων και φιλελεύθεροι*, σε ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Καραβοκύρης Γ., *Η συνταγματικότητα της απαγόρευσης των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων*, σε [syntagmawatch.gr](#) 18.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Καστανάς Η., *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Αθήνα 2013, άρθρο 11. Μάνεσης Α., *Συνταγματικά Δικαιώματα α' Ατομικές Ελευθερίες δ' έκδοση*, Θεσσαλονίκη 1982. Μανιτάκης Α., *Η δημόσια υγεία σκοπός συνταγματικά προστευόμενος*, σε [constitutionalism](#) 18.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#) αναδημοσίευση από ΤΑ ΝΕΑ 18.11.2020. Μπακόπουλος Γ., *Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο ελληνικό, γαλλικό και αγγλικό Δημόσιο Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή. Παπαδοπούλου Λ., σε δήλωσή της στην ιστοσελίδα

kedeneews 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Παπαστυλιανός Χ., *Η απαγόρευση συναθροίσεων και η προστασία του δικαιώματος στην υγεία: οι θετικές υποχρεώσεις του κράτους ως προς την προστασία των δικαιωμάτων και τα όρια των περιορισμών*, ΕφΔΔ 2020· Παραράς Π., *Οικονομική Ελευθερία Άρθρο 5 παρ. 1 Σ*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2019· Παυλόπουλος Α., *Η γενική απαγόρευση συναθροίσεων ως ζήτημα ερμηνείας του Συντάγματος*, σε constitutionalism 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Ράικος Α., *Συνταγματικό Δίκαιο Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 5η Έκδοση, Αθήνα 2018· Ρέμελης Κ., *Η ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης από αστυνομικούς υπαλλήλους και η υποχρέωση πολιτικής-κομματικής ουδετερότητας*, ΕφΔΔ 2013· Σαραφιανός Δ., «Ελευθερία της συνάθροισης», σε Τσαπόγας Μ./Χριστόπουλος Δ. (Επιμ.), *Τα Δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003*, Αθήνα 2004· Σαρμάς Ι., «*Η δίκαιη ισορροπία*», Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018· Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Δεύτερη Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020· Τασόπουλος Γ., *Οργανωμένες ή και αυθόρμητες συναθροίσεις*, σε: syntagmawatch.gr 02.07.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Τσαούσης Γ., *Υπαίθριες συναθροίσεις παρουσία Εισαγγελικού λειτουργού: Κριτική αποτίμηση του άρθρου 10 παρ. 3 ν. 4703/2020*, ΕφΔΔ 2020· Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Γ΄, Θεμελιώδη Δικαιώματα Ι΄ Γενικό Μέρος, Αθήνα-Κομοτηνή 1988· Τσιλιώτης Χ., *Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την δικαστική εξουσία μέσα από τις διατάξεις του Ιδιωτικού Δικαίου. Σχόλιο στην υπ΄ αριθμ. 13/1999 απόφαση της ΟΛΑΠ*, ΔτΑ 8/2000· Τσιλιώτης Χ., *Η αρχή της αναλογικότητας στο γερμανικό Συνταγματικό Δίκαιο με έμφαση στη νομολογία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου*, σε ΔτΑ (ΤεΣ. ΙΙ) 2006· Τσιλιώτης Χ., «*Εισαγωγή στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων*», σε Κοτσαλής Λ./Τριανταφύλλου Γ. (Επιμ.), *Ανθρώπινα Δικαιώματα και Ποινικό Δίκαιο*, στην σειρά Ποινικά, τεύχος 75, Αθήνα-Κομοτηνή 2007· Τσιλιώτης Χ., *Η συμμετοχή σε διαδηλώσεις ατόμων με μη αναγνωρίσιμο πρόσωπο. Σχόλιο στην από 14-11-1991 απόφαση του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Ελβετίας (Bundesgericht)*, ΔτΑ 2008· Τσιλιώτης Χ., *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την δικαστική λειτουργία*, σε ΔιοικΔικ 2010· Τσιλιώτης Χ., «*Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη*» σε Σύμμεικτα Π. Παραρά, Αθήνα-Κομοτηνή 2012· Τσιλιώτης Χ., *Η επίλυση της σύγκρουσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω του κρατικού καθήκοντος προστασίας τους*, σε ΔτΑ 2016· Τσιλιώτης Χ., *Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, σε ΔτΑ 2020· Τσιλιώτης Χ., *Νόμιμη και συνταγματική η απαγόρευση της πορείας για το Πολυτεχνείο*, σε SyntagmaWatch.gr 14.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#)· Τσιλιώτης Χ., *Συνταγματικά ζητήματα του Ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ΕφΔΔ 2020· Τσιλιώτης Χ., *Η ΣτΕ Ολ 1681/2022 και η συνταγματικότητα της απαγόρευσης των υπαίθριων συναθροίσεων τις ημέρες της επετείου του Πολυτεχνείου: Ένας ακόμα κρίκος στην αναδυόμενη «νομολογία της πανδημίας»*, σε SyntagmaWatch 06.09.2022, διαθέσιμο σε [link](#)· Τσίρης Π., *Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι*, Αθήνα 1988· Τσιφτοσόγλου Α., «*Άρθρο 11*», σε Σπυρόπουλος Φ./Κοντιάδης Ξ./Ανθόπουλος Χ./Γεραπετρίτης Γ. (Επιμ.), *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017· Χρυσανθάκης Χ., *Πανδημία και θεμελιώδη δικαιώματα: «Πτυχές ενός κρίσιμου προβλήματος»*, σε Covid-19 Πρακτικά ζητήματα έννομης προστασίας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2021· Χρυσόγονος Κ., *Μία βεβαιωτική αναθεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή 2000· Χρυσόγονος Κ., *Η ενσωμάτωση της*

Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη, Αθήνα-Κομοτηνή 2001· Χρυσόγονος Κ./Βλαχόπουλος Σ. *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 4^η Έκδοση, Αθήνα 2017· Χρυσόγονος Κ. στο ΜΕΓΑ: *Αντισυνταγματική η γενική απαγόρευση συναθροίσεων*, σε ΤΟ ΒΗΜΑ 16.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#)· Χρυσόγονος Κ., *Η νομοθεσία για το δικαίωμα της συνάθροισης και το άρθρο 11 του Συντάγματος στην εποχή της πανδημίας*, ΕφΔΔ 2021· Guzman A. T. /Meyer T. L., "International Soft Law", σε *Journal of Legal Analysis 2010*· Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl., Heidelberg 1995· Iliopoulos-Strangas J., *Offene Staatlichkeit: Griechenland*, § 16, in: Bogdandy A./Cruz Villalón P./Huber P.-M. (Hg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band II, Heidelberg 2008· Lerche P., *Übermaß und Verfassungsrecht*, Köln-Berlin-München-Bonn 1961· Müller F. , *Die Einheit der Verfassung*, Berlin 1979· Sachs M., "Grundrechtsbegrenzungen außerhalb der Gesetzesvorbehalte", in: *JuS 1995*· Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Allgemeine Lehren der Grundrechte*, Band III/2, München 1994, § 84· Tsiliotis C., *Der verfassungsrechtliche Schutz der Wettbewerbsfreiheit und seine Enwirkung auf die privatrechtlichen Beziehungen*, Berlin 2000.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Η διάταξη του ισχύοντος Συντάγματος του 1975.....	4
II. Γενικές παρατηρήσεις επί του δικαιώματος του συνέρχεσθαι.....	5
1. Ελευθερία ή δικαίωμα.....	5
2. Νομικοπολιτική σημασία.....	6
III. Συνταγματική ιστορία - Τα προγενέστερα Συντάγματα.....	10
IV. Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι εξ επόψεως Συγκριτικού Συνταγματικού Δικαίου.....	11
V. Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.....	12
VI. Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο Διεθνές Δίκαιο Προστασίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	14
1. Η ΕΣΔΑ.....	14
2. Το λοιπό Διεθνές Δίκαιο Προστασίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	16
3. Το soft law του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	17
VII. Η εσωτερική νομοθεσία.....	17
1. Το προσυνταγματικό δίκαιο.....	17
2. Ο Ν. 4703/2020 και τα κατ' εξουσιοδότηση αυτού Προεδρικά Διατάγματα.....	18
3. Το Δίκαιο της Ανάγκης για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19.....	21
VIII. Η εθνική νομολογία.....	22
IX. Η ερμηνεία του άρθρου 11 Σ. 1975.....	24
1. Περιεχόμενο (Αντικειμενικό πεδίο προστασίας) του δικαιώματος του συνέρχεσθαι.....	24
Α. Η έννοια της συνάθροισης κατά το άρθρο 11 παρ. 1 Σ.....	24
Β. Λοιπό περιεχόμενο του δικαιώματος του συνέρχεσθαι.....	27
Γ. Διακρίσεις των συναθροίσεων.....	28
2. Φορείς (υποκειμενικό πεδίο προστασίας) του δικαιώματος του συνέρχεσθαι.....	30

A. Τα φυσικά πρόσωπα.....	30
B. Τα νομικά πρόσωπα.....	32
3. Αποδέκτες.....	33
A. Το Κράτος.....	33
B. Οι ιδιώτες.....	34
4. Περιορισμοί.....	36
A. Η απαγόρευση μίας συνάθροισης.....	36
B. Η διάλυση μίας συνάθροισης.....	38
Γ. Η υποχρέωση γνωστοποίησης.....	40
Δ. Απλοί περιορισμοί.....	41
Ε. Περιορισμοί σε δημόσιες κλειστές συναθροίσεις.....	42
ΣΤ. Περιορισμοί για ειδικές κατηγορίες προσώπων.....	43
5. Συνταγματική δικαιολόγηση των περιορισμών.....	44
A. Η επιφύλαξη του νόμου.....	44
α. Η ειδική επιφύλαξη του νόμου της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ.....	44
β. Επιφύλαξη του νόμου και για άλλους πέραν της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ περιορισμούς;.....	49
B. Η αρχή της αναλογικότητας.....	53
α. Κατά την απαγόρευση της συνάθροισης.....	53
β. Κατά τη διάλυση μίας συνάθροισης.....	56
γ. Κατά τη γνωστοποίηση της συνάθροισης και τον ορισμό οργανωτή.....	60
δ. Κατά την επιβολή λοιπών περιορισμών.....	62
ε. Εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά την επιβολή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων και αστικής ευθύνης.....	64
Γ. Υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας της απαγόρευσης.....	65
Δ. Η αστυνομική αρχή ως αρμοδίως εκδούσα την απόφαση απαγόρευσης διοικητική αρχή.....	67

Ι. Η ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΟΥ 1975

1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνέρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα.
2. Μόνο στις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις μπορεί να παρίσταται η αστυνομία. Οι υπαίθριες συναθροίσεις μπορούν να απαγορευτούν με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής, γενικά, αν εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, σε ορισμένη δε περιοχή, αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής, όπως νόμος ορίζει.

II. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΡΧΕΣΘΑΙ

1. Ελευθερία ή δικαίωμα

Το άρθρο 11 Σ. κατοχυρώνει το θεμελιώδες δικαίωμα της συνάθροισης ή του συνέρχεσθαι. Σε πολλά διεθνή κείμενα γίνεται λόγος για το δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ή της συνάθροισης (Right to the freedom of the assembly)¹. 3

Το πρώτο εννοιολογικό ζήτημα έγκειται στο εάν πρόκειται περί δικαιώματος ή ελευθερίας ή η ταυτόχρονη χρησιμοποίηση αμφοτέρων των όρων αποτελεί νομικό πλεονασμό. Ο όρος ελευθερία, ο οποίος είναι συμπαθής στους φυσιοκράτες, παραπέμπει στο κατά το φυσικό δίκαιο αυτεξούσιο του ανθρώπου από καταβολής κόσμου και στην έννοια της ελευθερίας ως αποτελέσματος της δημιουργίας και της γέννησης του ανθρώπου, χρησιμοποιείται όμως στη σύγχρονη εποχή και σε νομική μορφή κυρίως για να καταγράψει την ελεύθερη δραστηριότητα του ανθρώπου σε όλες τις εκφάνσεις της (έκφραση, επάγγελμα, συνείδηση, συνάθροιση εν προκειμένω κ.λπ.). Ο όρος δικαίωμα αντίθετα υπονοεί όχι μόνο έναν φορέα (υποκείμενο) αυτού αλλά και έναν αντίστοιχο χορηγό, ο οποίος όμως, πέραν από τη φυσική εξουσία του Δημιουργού ή της φύσης, που για τους φυσιοκράτες αποτελούν τον χορηγό της ελευθερίας, το χορηγεί στο πλαίσιο ενός Κράτους και της έννομης τάξης του. Το Κράτος και στις τρεις λειτουργίες του στη σύγχρονή του μορφή δεσμεύεται από αυτό, ούτως ώστε ο μεν φορέας του να μπορεί να το διεκδικήσει νομικά έναντι αυτού (εν τέλει από τα Δικαστήρια στα σύγχρονα Κράτη), ο δε χορηγός και αποδέκτης του δικαιώματος να μπορεί να το περιορίζει μόνο μέσα στο πλαίσιο και σύμφωνα με τους ορισμούς της έννομης τάξης. 4

Ο όρος «δικαιώματα» ως έννοια γένους υπερέχει έναντι του όρου «ελευθερίες» όχι μόνο γιατί παραπέμπει στο Κράτος και την έννομη τάξη, χωρίς τα οποία δεν υπάρχουν ούτε «δικαιώματα» ούτε «ελευθερίες», αλλά και γιατί περιλαμβάνει όχι μόνο δικαιώματα ελευθερίας (Freiheitsrechte, Rights of Freedom), όπως η θρησκευτική ελευθερία, η επαγγελματική ελευθερία, η ελευθερία της έκφρασης, της τέχνης, της συνάθροισης κ.λπ., αλλά και δικαιώματα ισότητας (Gleichheitsrechte, Rights of Equality), όπως η γενική αρχή της ισότητας, η αρχή της ισότητας των δύο φύλων, η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων κ.λπ.². 5

¹ Πρβλ. μεταξύ άλλων European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly 3rd Edition, Strasbourg/Warsaw 08.07.2019, σελ. 4.

² Για τα παραπάνω πρβλ. την ανάλυσή μου σε Χ. Τσιλιώτης, «Εισαγωγή στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων», σε: Λ. Κοτσαλής/Γ. Τριανταφύλλου (Επιμ.), *Ανθρώπινα Δικαιώματα και Ποινικό Δίκαιο*, στη σειρά Ποινικά, τεύχος 75, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ. 16-17 (με περαιτέρω αναφορές στην ελληνική και γερμανική βιβλιογραφία).

- 6 Κατά συνέπεια για το συνέρχεσθαι μπορεί να γίνεται λόγος τόσο για ελευθερία ως έννοια είδους όσο και ως δικαίωμα, εφόσον πρόκειται για δικαίωμα ελευθερίας, το οποίο θετικοδικαιϊκά χορηγείται από το Κράτος μέσω του Συντάγματος και καθίσταται έναντι των κρατικών οργάνων άμεσα αντιτάξιμο και αγώγιμο.

2. Νομικοπολιτική σημασία

- 7 Η άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι και ιδιαίτερα αυτή που γίνεται σε δημόσιους υπαίθριους³ χώρους θεωρείται ένα από τα θεμέλια μίας δημοκρατικής κοινωνίας⁴ ή μία από τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος⁵. Αποτελεί την ενεργητική συμμετοχή στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής γνώμης και βούλησης και ανήκει στα απαραίτητα λειτουργικά στοιχεία μίας δημοκρατικής συνύπαρξης⁶. Αποτελεί συστατικό στοιχείο της Δημοκρατίας, εφόσον ενέχει το στοιχείο της πολιτικής και κοινωνικής αμφισβήτησης (right to protest)⁷ των αποφάσεων των κατά καιρούς κρατούντων⁸, χωρίς το οποίο δεν μπορεί να υπάρξει Δημοκρατία και ελευθερία. Απόδειξη ότι κατοχυρώνεται σε όλα τα δημοκρατικά και φιλελεύθερα Συντάγματα στον κόσμο⁹, στην ελληνική συνταγματική ιστορία σε όλα τα Συντάγματα από το Σύνταγμα

³ Για τη διάκριση του συνέρχεσθαι σε υπαίθριους και κλειστούς χώρους βλ. κατωτέρω.

⁴ Έτσι ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 93 (*Frumkin vs Ρωσία*).

⁵ Έτσι ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12.

⁶ Έτσι ΒVerfGE 69, 315, 344 (*Borkdorf*), η οποία αποτελεί θεμελιακή και κατευθυντήρια απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου (ΓΟΣΔ) και διαμόρφωσε και τη μετέπειτα νομολογία του για το δικαίωμα της ελευθερίας της συνάθροισης, ΒVerfGE 128, 226, 250 (*Fraport*). Πρβλ. επίσης ΕΔΔΑ, απόφαση της 20.02.2003, αρ. προσφ. 20652/92, παρ. 56 (*Djavit An vs Τουρκία*), κατά την οποία «*It (σ.σ. the Freedom of peaceful Assembly) has been recognised as one of the foundations of a democratic, tolerant and pluralist society...*», ΕΔΔΑ, απόφαση της 01.12.2020, αριθμ. προσφ. 46712/15, παρ. 48 (*Berkman vs Ρωσία*).

⁷ ΕΔΔΑ, απόφαση της 07.08.2008, αρ. προσφ. 10346/05, παρ. 42 (*Ένα Molnár vs Ουγγαρία*): «*The Court also emphasises that one of the aims of freedom of assembly is to secure a forum for public debate and the open expression of protest*». Πρβλ. και ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12

⁸ Πρβλ. Α. Δερβιτιιώτης, «Η ελευθερία συνάθροισης», σε Σ. Βλαχόπουλος (Επιμ.), *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2017, αρ. περ. 23. Πρβλ. επίσης ΕΔΔΑ, απόφαση της 07.08.2008, αρ. προσφ. 10346/05, παρ. 42 (*Ένα Molnár vs Ουγγαρία*): «*... in which (σ.σ. in the Freedom of peaceful Assembly) individuals and groups with different backgrounds and beliefs can interact peacefully with one another*».

⁹ Πρβλ. μία επισκόπηση σε επίπεδο Συγκριτικού Συνταγματικού Δικαίου κατωτέρω και βιβλιογραφικά Π. Τσίρης, *Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι*, 1988, σελ. 3 επ· Γ. Μπακόπουλος, *Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο ελληνικό, γαλλικό και αγγλικό Δημόσιο Δίκαιο*, 1995 (passim) και εδώ κατωτέρω.

του 1864 και εντεύθεν¹⁰, ακόμα και στα εικονικά δικτατορικά συνταγματικά κείμενα¹¹, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ), όπως και σε διεθνείς συμβάσεις προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹². Από την άλλη όλα τα αυταρχικά και ημιαυταρχικά καθεστώτα προβαίνουν, ανεξαρτήτως συνταγματικής κατοχύρωσης, με υπερβάλλοντα ζήλο σε κάθε είδους απαγορεύσεις και περιορισμούς των δημοσίων συναθροίσεων στο μέτρο που αυτές είναι ενοχλητικές γι αυτά¹³.

Κατά μία άποψη το δικαίωμα αυτό συρρέει κατ' ιδέαν με το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης του άρθρου 14 παρ. 1 Σ¹⁴, στο μέτρο που η διαμαρτυρία ή αμφισβήτηση αποτελεί και έκφραση γνώμης. Ορθότερο είναι να γίνει δογματικά δεκτό ότι για την έκφραση γνώμης στο πλαίσιο μίας δημόσιας συνάθροισης υπερισχύει ως ειδικότερο (*lex specialis*) το δικαίωμα του συνέρχεσθαι (αρχή της ειδικότητας), ώστε να μην τίθεται θέμα ταυτόχρονης ισχύος και του δικαιώματος της ελευθερίας της έκφρασης¹⁵. Υπό αυτήν την έννοια συνδέεται, έμμεσα τουλάχιστον, ως προς τον πυρήνα του, και με τη δημοκρατική αρχή του άρθρου 1 Σ. ως φιλελεύθερη δημοκρατική διαδικασία της διαμόρφωσης της λαϊκής θέλησης¹⁶ και εκτός από αμυντικό δικαίωμα, που αξιώνει αποχή του κράτους (*status negativus*)¹⁷, αποτελεί και πολιτικό (ενεργητικό) δικαίωμα

8

¹⁰ Πρβλ. κατωτέρω.

¹¹ Πρβλ. μία ιστορική συνταγματική επισκόπηση, Π. Τσίρη, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 47 επ.

¹² Πρβλ. κατωτέρω.

¹³ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, αρ. περ. 995. Είναι χαρακτηριστικό ότι το μεγαλύτερο μέρος των προσφυγών ενώπιον του ΕΔΔΑ για παραβίαση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι του άρθρου 11 ΕΣΔΑ στρέφεται κατά της Τουρκίας, Ρωσίας και Ουγγαρίας, κρατών που κυβερνώνται από αυταρχικά ή ημιαυταρχικά καθεστώτα. Στο μεγαλύτερο μέρος οι προσφυγές αυτές γίνονται δεκτές λόγω διαπιστωμένης παραβίασης αυτού του θεμελιώδους δικαιώματος.

¹⁴ Έτσι Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 92.

¹⁵ Αυτή είναι και η θέση του ΕΔΔΑ για τη σχέση των δικαιωμάτων των άρθρων 11 (ελευθερία του συνέρχεσθαι) και 10 (ελευθερία της έκφρασης) ΕΣΔΑ – πρβλ. μεταξύ άλλων ΕΔΔΑ, απόφαση της 29.06.2006, αρ. προσφ. 76900/01, παρ. 53 (*Öllinger vs Αυστρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 95 (*Frumkin vs Ρωσίας*). Πρβλ. περαιτέρω για περιπτώσεις συρροής του δικαιώματος του άρθρου 11 παρ. 1 Σ. με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 24-26. Πρβλ. όμως υπέρ μίας γνήσιας αληθούς συρροής των δικαιωμάτων της ελευθερίας της συνάθροισης και της ελευθερίας της έκφρασης των άρθρων 8 παρ. 1 και 5 παρ. 1 εδ. α΄ ΘΝ ΒVerfGE 128, 226, 264 επ. (*Fraport*).

¹⁶ Έτσι Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 998. Πρβλ. συναφώς για τη σύνδεση ελευθερίας του συνέρχεσθαι και δημοκρατικής αρχής ΕΔΔΑ, απόφαση της 01.12.2020, αριθμ. προσφ. 46712/15, παρ. 48 (*Berkman vs Ρωσίας*).

¹⁷ Πρβλ. ΑΠ 782/1979 ΝοΒ 1979, σελ. 1142, Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 78-79 (με περαιτέρω αναφορές), Α. Τσιφτσόγλου, «Άρθρο 11», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (Επιμ.), *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, αρ. περ. 5.

(status activus)¹⁸. Επίσης το ΕΔΔΑ έχει κρίνει υπό την έποψη του αντίστοιχου άρθρου 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ ότι ιδρύει και υποχρέωση του κράτους να προστατεύει με θετικές πράξεις την άσκηση του δικαιώματος από αθέμιτες παρεμβάσεις ή διακινδυνεύσεις εκ μέρους τρίτων (status positivus)¹⁹ όχι όμως υπό την έννοια κοινωνικού δικαιώματος που ιδρύει αξίωση ή έστω κρατική υποχρέωση για υλική παροχή. Το εάν προσέτι περιέχει και μία θεσμική εγγύηση (institutionelle Garantie) ή εγγύηση θεσμού (Institutsgarantie) δίπλα στην αμυντική και πολιτική διάσταση, όπως συζητήθηκε εκτενώς στη Γερμανία, ας μην συζητηθεί περαιτέρω εδώ²⁰.

- 9 Από την άλλη όμως με βάση την αρχή της ενότητας του Συντάγματος²¹ και της ίσης τυπικής ισχύος των διατάξεών του²², κατά συνέπεια και αυτών που προστατεύουν και κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα²³, δεν βρίσκεται σε ανώτερη τυπική ισχύ έναντι άλλων με αυτό συγκρουομένων συνταγματικών δικαιωμάτων και αγαθών²⁴, όπως

¹⁸ Πρβλ. Γ. Μπακόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 29-31, Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 509.

¹⁹ Πρβλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 21.06.1988 Series A no. 139, παρ. 34 (*Plattform "Ärzte für das Leben" vs Αυστρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 20.10.2005, αρ. προσφ. Παρ. 42-44 (*Ουράνιο Τόξο vs Ελλάδα*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 29.06.2006, αρ. προσφυγής 76900/01, παρ. 37 (*Öllinger vs Αυστρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.12.2006, αρ. προσφ. 74552/01, παρ. 36 (*Oya Ataman vs Τουρκίας*), ΕΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 158 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 96 (*Frumkin vs Ρωσίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 1.12.2020, αριθμ. προσφ. 46712/15, παρ. 46 (*Berkman vs Ρωσίας*). Πρβλ. επίσης, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 1), σελ. 25.

²⁰ Πρβλ. για τη σχετική συζήτηση στη Γερμανία τις αναφορές στον Π. Τσίρην, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 74-75.

²¹ Πρβλ. στη Γερμανία όπου επινοήθηκε και αναπτύχθηκε αυτή η αρχή Κ. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl., 1995, αρ. περ. 71, ο οποίος και ήταν ο πνευματικός πατέρας αυτής της αρχής στην πρώτη έκδοση του εν λόγω εγχειριδίου του. Για την αποδοχή αυτής της θεωρίας από τη συνταγματική νομολογία πρβλ. μεταξύ άλλων την απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου BVerfGE τόμ. 28, σελ. 243 επ., 261 (*Dienstpflichtverweigerung*). Πρβλ. περαιτέρω μεταξύ άλλων τη μονογραφία του F. Müller, *Die Einheit der Verfassung*, 1979 (passim). Πρβλ. επίσης από την ελληνική θεωρία Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, § 6, αρ. περ. 65-66, Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, 2018, σελ. 51.

²² Πρβλ. ΑΕΔ 11/2003 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ Ολ 1681/2022· ΣτΕ Ολ 1304/2019 ΕφΔΔ 2019, σελ. 305· ΣτΕ Ολ 4308/2015 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ. Πρβλ. επίσης Φ. Σπυρόπουλο, ό.π. παρ. (υποσημ. 20), αρ. περ. 67-68.

²³ Πρβλ. Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά Δικαιώματα α΄ Ατομικές Ελευθερίες*, 1982, σελ. 65.

²⁴ Για την έννοια της σύγκρουσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 196-198, Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 212 επ., Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, ό.π. παρ. (υποσημ. 21), σελ. 91 επ.

π.χ. και κυρίως η ελευθερία κινήσεως του άρθρου 5 παρ. 3 και 4 Σ. ή η οικονομική ελευθερία του άρθρου 5 παρ. 1 Σ. ή το δικαίωμα στη ζωή των άρθρων 5 παρ. 2 Σ. σε συνδυασμό με το άρθρο 2 παρ. 1 Σ. και την υγεία των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ. ή τη δημόσια υγεία ως συλλογικό συνταγματικό αγαθό συντιθέμενο από τα ανωτέρω δικαιώματα²⁵, αλλά υπόκειται σε στάθμιση με βάση τις αρχές της δίκαιης ισορροπίας²⁶ και της πρακτικής εναρμόνισης (praktische Konkordanz)²⁷ των συγκρουομένων συνταγματικών αγαθών και της αναλογικότητας (πρβλ. και άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ΄ Σ)²⁸. Πάντως λόγω της σημασίας του για τη δημοκρατική αρχή²⁹ η άσκησή του δικαιολογεί καταρχήν και κατά προτεραιότητα περιορισμούς στα με αυτό συγκρουόμενα θεμελιώδη δικαιώματα³⁰. Περαιτέρω, επιτρέπεται η αναθεώρησή του κατά το άρθρο 110 παρ.

²⁵ Πρβλ. Χ. Τσιλιώτης, *Νόμιμη και συνταγματική η απαγόρευση της πορείας για το Πολυτεχνείο*, σε: SyntagmaWatch.gr 14.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#)· ο ίδιος, *Συνταγματικά ζητήματα του Ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ΕφΔΔ 2020, σελ. 560. Πρβλ. συναφώς και Χ. Χρυσανθάκης, «Πανδημία και θεμελιώδη δικαιώματα: Πτυχές ενός κρίσιμου προβλήματος», σε: *Covid-19 Πρακτικά ζητήματα έννομης προστασίας*, Αθήνα 2021, σ. 5. Πρβλ. ήδη και ΣτΕ 1681/2022, σκ. 9.

²⁶ Πρβλ. Ι. Σαρμάς, «Η δίκαιη ισορροπία», 2018 (passim) και από τη γερμανική θεωρία και συνταγματική νομολογία την κλασική μονογραφία του Ρ. Lerche, *Übermaß und Verfassungsrecht*, 1961, σελ. 153, ΒVerfGE 81, 242, 261 (*Handelsvertreter*), ΒVerfGE 93, 1, 21 (*Kruzifix*), ΒVerfGE 93, 266, 291 (*Soldaten sind Mörder II*).

²⁷ Και αυτός ο όρος αποδίδεται στον Κ. Hesse, ό.π. παρ. (υποσημ. 21), αρ. περ. 72, 317. Πρβλ. επίσης Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, ό.π. παρ. (υποσημ. 21), σελ. 51 και από τη συνταγματική νομολογία ΒVerfGE 83, 130, 143 (*Josefine Mutzenbacher*), ΒVerfGE 89, 214, 232 (*Bürgerschaft*), ΒVerfGE 93, 1, 21 (*Kruzifix*).

²⁸ Πρβλ. περαιτέρω για την όλη προβληματική των κριτηρίων της στάθμισης και της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας κατά τη διαδικασία επίλυσης σύγκρουσης δικαιωμάτων Χ. Τσιλιώτης, *Η αρχή της αναλογικότητας στο γερμανικό Συνταγματικό Δίκαιο με έμφαση στη νομολογία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου*, ΔτΑ (ΤεΣ. II) 2006, σελ. 202 επ.· ο ίδιος, *Η επίλυση της σύγκρουσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω του κρατικού καθήκοντος προστασίας τους*, ΔτΑ 2016, σελ. 61 επ., και εδώ κατωτέρω.

²⁹ Πρβλ. για μία τέτοια σύνδεση υποσημ. 4, 5 και 6.

³⁰ Πρβλ. Α. Μάνεσης, ό.π. παρ. (υποσημ. 23), σελ. 65–66. Πρβλ. περαιτέρω European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines*, ό.π. παρ. (υποσημ. 1), σελ. 53–54. Πρβλ., όμως, ΓνεισΑΠ 4/1999 (Παπαδάκης), σελ. 3, διαθέσιμη σε [link](#), όπου φαίνεται να προκρίνεται η προστασία των με το δικαίωμα του συνέρχεσθαι συγκρουομένων αγαθών και κυρίως αυτού της ελευθερίας της κίνησης, ενώ και ο Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1011, 1021, αν και αναγνωρίζει την υποχρέωση σταθμίσεως των συγκρουομένων συνταγματικών αγαθών και την καταρχήν υποχρέωση μίας δημοκρατικής Πολιτείας να ανέχεται ενίοτε την ενόχληση της ελευθερίας της κίνησης από την άσκηση της ελευθερίας της συνάθροισης, θεωρεί ότι μία διαρκής απαγόρευση συναθροίσεων στις κεντρικές αρτηρίες της πόλης κατά τις ώρες κυκλοφοριακής αιχμής θα ήταν σύμφωνη με το Σύνταγμα προς χάριν της ομαλής άσκησης της ελευθερίας της κίνησης κυρίως των αυτοκινητιστών και της εμπορικής κίνησης καταναλωτών και εμπόρων.

1 Σ. και η αναστολή του κατά το άρθρο 48 παρ. 1 Σ., ενώ η άσκησή του μπορεί ακριβώς να προσλάβει υπό ιδιαίτερες και ακραίες συνθήκες αντικοινωνικό χαρακτήρα, στρεφόμενη κατά άλλων συνταγματικών αγαθών, όπως τα προαναφερθέντα αλλά και άλλα όπως θα καταδειχθεί εκτενέστερα κατωτέρω³¹, εμπιπτοντα σε ακραίες περιπτώσεις στην έννοια της απαγορευμένης κατάχρησης δικαιώματος κατά το άρθρο 25 παρ. 3 Σ.

III. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ - ΤΑ ΠΡΟΓΕΝΕΣΤΕΡΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ

- 10 Όπως προαναφέρθηκε, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στη συνταγματική μας ιστορία με το Σύνταγμα του 1864 στο άρθρο 10 του οποίου οριζόταν ότι *«[ο]ι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνέρχονται ησύχως και αόπλως μόνον εις τας δημοσίας συναθροίσεις δύναται να παρίσταται η Αστυνομία. Αι εν υπαίθρω συναθροίσεις δύναται να απαγορευθώσιν, αν ως εκ τούτων επίκειται κίνδυνος εις την δημοσίαν ασφάλειαν»*. Πανομοιότυπα είναι και τα άρθρα 10 Συντάγματος 1911 και 13 του θνησιγενούς Συντάγματος 1925/1926³². Παρεμφερής είναι η διατύπωση και του άρθρου 13 Συντάγματος 1927, με την προσθήκη στο εδ. Β΄ ότι *«αι εν υπαίθρω συναθροίσεις δύναται να απαγορευθούν αν ως εκ τούτων επίκειται κίνδυνος εις την δημοσίαν ασφάλειαν, καθ' ον τρόπον θέλει ορίσει ο νόμος»*. Με την προσθήκη αυτή ο συνταγματικός νομοθέτης του 1927 υπήγαγε την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι σε ειδική επιφύλαξη του νόμου³³ και μόνο για την απαγόρευση των υπαίθριων συναθροίσεων. Το Σύνταγμα του 1952 επαναφέρει την ίδια ακριβώς διατύπωση με αυτήν του άρθρου 10 Σ. 1864.
- 11 Το δικτατορικό συνταγματικό κείμενο του 1968 κατοχυρώνει το δικαίωμα του συνέρχεσθαι για πρώτη φορά στη συνταγματική ιστορία σε δύο παραγράφους. Η μεν παράγραφος 1 ορίζει ότι *«[ο]ι Έλληνες έχουν το δικαίωμα όπως συνέρχονται ησύχως και αόπλως, ως νόμος ορίζει»*. Η δε παράγραφος 2 συνεχίζει ότι *«[μ]όνον εις τας δημοσίας συναθροίσεις δύναται να παρίσταται η αστυνομία. Αι δημόσιαι συναθροίσεις πρέπει να γνωστοποιούνται δεόντως εις την αστυνομικήν αρχήν τεσσαράκοντα οκτώ ώρας προ της πραγματοποιήσεώς των. Αι εν υπαίθρω συναθροίσεις δύναται να απαγορευθούν αν εκ τούτων επίκειται κίνδυνος διά την δημοσίαν τάξιν και ασφάλειαν»*.
- 12 Το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο με ακριβώς την ίδια και अपαράλλαχτη διατύπωση είχε και το άρθρο 18 του δικτατορικού συνταγματικού κειμένου του 1973.
- 13 Είναι χαρακτηριστικό ότι σε όλα τα προαναφερθέντα Συντάγματα και συνταγματικά κείμενα το δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατοχυρώνεται με την προϋπόθεση ότι ασκείται ήσυχια και χωρίς όπλα.

³¹ Πρβλ. κατωτέρω.

³² Η μόνη γραμματική διαφορά είναι η απόδοση του ρήματος «απαγορευθώσιν» ως «απαγορευθούν».

³³ Για την έννοια αυτή πρβλ. κατωτέρω.

IV. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΡΧΕΣΘΑΙ ΕΞ ΕΠΩΨΕΩΣ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

- Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι βρίσκει έρεισμα σχεδόν σε όλα τα Συντάγματα των χωρών της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στο συνταγματικό κείμενο κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 θεμελιώδους Νόμου (ΘΝ) Γερμανίας, άρθρο 17 Συντάγματος Ιταλίας, άρθρο 19 του Συντάγματος της Τσεχίας, άρθρο 21 του Συντάγματος της Ισπανίας, άρθρο 26 Συντάγματος Βελγίου, άρθρο 42 Συντάγματος της Σλοβενίας, άρθρο 28 Συντάγματος της Σλοβακίας, άρθρο 39 Συντάγματος Ρουμανίας, άρθρο 45 Συντάγματος Πορτογαλίας, άρθρο 57 Συντάγματος Πολωνίας, άρθρο 42 Συντάγματος Μάλτας, άρθρο 25 Συντάγματος Λουξεμβούργου, άρθρο 36 Συντάγματος Λιθουανίας, άρθρο 103 Συντάγματος Λετονίας, άρθρο 40.6.2. Συντάγματος Ιρλανδίας, άρθρο VIII παρ. 1 Συντάγματος Ουγγαρίας, άρθρο 13 Συντάγματος Φινλανδίας, άρθρο 47 Συντάγματος Εσθονίας, άρθρο 79 Συντάγματος Δανίας, άρθρο 21 παρ. 1 Συντάγματος Κύπρου, άρθρο 42 Συντάγματος Κροατίας, άρθρο 43 Συντάγματος Βουλγαρίας.
- Στη Γαλλία όπου το Σύνταγμα της Ε΄ Γαλλικής Δημοκρατίας του 1958 δεν περιέχει κατάλογο προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, το Προοίμιο του Συντάγματος παραπέμπει στο Προοίμιο του Συντάγματος του 1946, το οποίο παραπέμπει με τη σειρά του στη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789. Η Διακήρυξη, όμως, δεν περιέχει διάταξη που να προστατεύει το δικαίωμα του συνέρχεσθαι. Η προστασία του συνταγματικά γίνεται δεκτή στο πλαίσιο της προστασίας των κομμάτων και του δικαιώματος στην έκφραση και σε επίπεδο ΕΣΔΑ, η οποία έχει δυνάμει του άρθρου 55 γαλλ. 1958, όπως και κάθε άλλη διεθνής σύμβαση που έχει κυρωθεί στο εσωτερικό με νόμο, αυξημένη έναντι των τυπικών νόμων ισχύ, και του κοινού δικαίου.
- Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο στερείται γραπτού τυπικού Συντάγματος, η προστασία του δικαιώματος του συνέρχεσθαι συντελείται στο πλαίσιο της δυαδικής θεωρίας που κρατεί στην έννομη τάξη του ΗΒ μέσω της ΕΣΔΑ και του Human Rights Act 1998, ο οποίος δίνει με το άρθρο 2 στην ΕΣΔΑ έμμεσα αυξημένη έναντι των κοινών νόμων ουσιαστική (και όχι τυπική) ισχύ ορίζοντας ότι κάθε νόμος που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ΕΣΔΑ πρέπει να ερμηνεύεται από τα Δικαστήρια και κάθε άλλη αρχή σύμφωνα με την τελευταία. Επίσης, σε επίπεδο κοινού δικαίου το δικαίωμα προστατεύεται από τον Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022 και παλαιότερα από τον Police Reform and Social Responsibility Act 2011 και τον Public Order Act 1986 καθώς και από το common law (νομολογιακό δίκαιο).
- Στην Αυστρία το δικαίωμα του συνέρχεσθαι δεν προστατεύεται συνταγματικά αλλά από τον νόμο περί συναθροίσεων του 1953, όπως έχει κατά καιρούς τροποποιηθεί και ισχύει (Versammlungsgesetz), ο οποίος είναι κοινός νόμος.

- 18 Στις ΗΠΑ το δικαίωμα στην ειρηνική συνάθροιση κατοχυρώνεται από την 1η Τροπολογία του Αμερικανικού Συντάγματος του 1791, η οποία κατοχύρωσε το δικαίωμα αυτό για πρώτη φορά στην παγκόσμια συνταγματική ιστορία σε συνταγματικό κείμενο.
- 19 Στα περισσότερα Συντάγματα το δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατοχυρώνεται με την προϋπόθεση ότι ασκείται ειρηνικά (peacefully, freundlich)³⁴ και χωρίς όπλα ή μόνο ειρηνικά. Στα Συντάγματα της Γερμανίας, Τσεχίας, Ισπανίας, Σλοβενίας, Σλοβακίας, Πολωνίας, Μάλτας, Λουξεμβούργου, Λιθουανίας, Ιρλανδίας, Φινλανδίας, Εσθονίας, Δανίας, Κύπρου, Κροατίας, Βουλγαρίας, και Βελγίου, η άσκηση του δικαιώματος τίθεται υπό την επιφύλαξη του νόμου, ο οποίος μπορεί να επιβάλει περιορισμούς. Η ένταση των επιτρεπτών περιορισμών με βάση την επιφύλαξη του νόμου ποικίλλει όμως, μεταξύ μίας γενικής επιφύλαξης, όπου είναι δυνατή η επιβολή οποιωνδήποτε περιορισμών, ή επιφύλαξης των γενικών νόμων, δηλ. νόμων που ισχύουν για όλους και δεν αποσκοπούν στην επιβολή περιορισμών ειδικά για την ελευθερία του συνέρχεσθαι, μέχρι σε ειδική επιφύλαξη που μπορεί να επιβάλει συγκεκριμένους ειδικούς περιορισμούς και με αυστηρές προϋποθέσεις. Σε ορισμένες χώρες το Σύνταγμα επιτρέπει μόνο τον προσδιορισμό και τη ρύθμιση του δικαιώματος όχι όμως περιορισμούς ενώ σε άλλες επιτρέπει περιορισμούς μόνο για τις υπαίθριες δημόσιες συναθροίσεις. Σε ορισμένα Συντάγματα το δικαίωμα του συνέρχεσθαι συνδέεται με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι ως αμυντικά και πολιτικά δικαιώματα συλλογικής δράσης, κατοχυρώνοντάς τα ακόμα και στην ίδια διάταξη³⁵.

V. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΡΧΕΣΘΑΙ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

- 20 Μέχρι την εισαγωγή του ΧΘΔΕΕ ως δεσμευτικού δικαίου και μάλιστα ίσης τυπικής ισχύος με τις Συνθήκες βάσει του άρθρου 6 παρ. 1 ΣΕΕ, όπως αυτό τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβώνας, η προστασία του δικαιώματος του συνέρχεσθαι στο Ενωσιακό Δίκαιο ίσχυε ως γενική αρχή του Δικαίου της Ένωσης, η οποία προκύπτει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και τις διεθνείς συνθήκες προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων που έχουν υπογράψει

³⁴ Για τον λόγο αυτό γίνεται λόγος διεθνώς για «Freedom of peaceful Assembly» - πρβλ. και ανωτέρω, καθώς και European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines ό.π. παρ. (υποσημ. 1), (passim).

³⁵ Πρβλ. και άρθρα 11 ΕΣΔΑ και 12 ΧΘΔΕΕ.

και κυρώσει τα κράτη μέλη και ιδίως την ΕΣΔΑ³⁶, η οποία προστατεύει το δικαίωμα αυτό στο άρθρο 11³⁷.

Στο πλαίσιο αυτό προστατεύεται η διοργάνωση και η συμμετοχή σε μία συνάθροιση, ο καθορισμός του τόπου, του χρόνου, του σκοπού και του αντικειμένου μίας συνάθροισης³⁸, όχι όμως η πρόθεση των διοργανωτών να παρεμποδίσουν και τοσούτω μάλλον να καταστήσουν αδύνατη την άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων τρίτων, κυρίως διερχομένων αυτοκινητιστών ή ακόμα και θεμελιώδεις ελευθερίες του Ενωσιακού Δικαίου, όπως η ελευθερία διακίνησης των εμπορευμάτων³⁹. Σε μία τέτοια σύγκρουση θα πρέπει οι εθνικές αρχές και εν τέλει τα Δικαστήρια να προβαίνουν σε στάθμιση των συγκρουομένων θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και η λύση που θα προκρίνεται θα πρέπει να στηρίζεται στην αρχή της δίκαιης ισορροπίας των συγκρουομένων αγαθών⁴⁰. Επίσης από τον συνδυασμό των αποφάσεων Schmidberger και Επιτροπής κατά Γαλλικής Δημοκρατίας (coordination rurale)⁴¹ προκύπτει ότι το τότε ΔΕΚ θεωρεί ότι

³⁶ Πρβλ. ΔΕΚ, απόφαση της της 12.06.2003, αριθμ. υπόθεσης C-112/00, σελ. Ι – 5694 επ., Ι-5717, παρ. 71 (*Schmidberger vs Bundesrepublik Österreich*). Πρβλ. περαιτέρω για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως γενικών αρχών της κοινοτικής έννομης τάξης στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης πριν την εισαγωγή του ΧΘΔΕΕ ΔΕΚ, απόφαση της 12.11.1969, αρ. υπόθ. 29/69, Συλλγ. 1969, παρ. 7 (*Stauder vs Stadt Ulm*), ΔΕΚ, απόφαση της 17.12.1970, αρ. υπόθ. 11/70, Συλλγ. 1970, παρ. 3 επ. (*Internationale Handelsgesellschaft vs Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*), ΔΕΚ, απόφαση της 13.12.1979, αρ. υπόθ. 44/79, Συλλγ. 1979, παρ. 3 (*Hauer vs Land Rheinland-Pfalz*), ΔΕΚ, απόφαση της 18.06.1991, αριθμ. υπόθ. C-260/89, Συλλγ. 1991, Ι – 2951 επ., 2963, παρ. 41 (*EPT vs Δημοτική Επιχείρησης Πληροφόρησης κ.λπ.*).

³⁷ Πρβλ. εκτενέστερα κατωτέρω.

³⁸ ΔΕΚ, απόφαση της της 12.06.2003, αριθμ. υπόθεσης C-112/00, σελ. Ι – 5694 επ., Ι-5722, παρ. 90. (*Schmidberger vs Bundesrepublik Österreich*).

³⁹ *Ibidem*, σελ. Ι-5721, παρ. 86 (*Schmidberger vs Bundesrepublik Österreich*).

⁴⁰ *Ibidem*, σελ. Ι-5718 επ., παρ. 77 επ. Έτσι στην υπόθεση αυτή έκρινε ότι η άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι μπορεί υπό προϋποθέσεις να δικαιολογήσει περιορισμούς στην ελεύθερη διακίνηση των εμπορευμάτων εντός της ΕΕ και θεώρησε στη συγκεκριμένη περίπτωση δικαιολογημένο εξ επόψεως Δικαίου ΕΕ τον περιορισμό στην ελεύθερη διακίνηση των εμπορευμάτων από τη δημόσια συνάθροιση διαδηλωτών που διαδήλωναν κατόπιν αδείας από τις αυστριακές αρχές αλλά από τη συνάθροιση είχε κλείσει ένας μεγάλος αυτοκινητόδρομος που συνέδεε την Αυστρία με γειτονικές χώρες, κράτη μέλη της ΕΕ, και από τον οποίο διακινούντο προϊόντα εντός της ΕΕ.

⁴¹ ΔΕΚ, απόφαση της 09.12.1997, αριθμ. προσφυγής C-235/95, σελ. Ι-6990 επ. (*Επιτροπή vs Γαλλικής Δημοκρατίας*). Στην εν λόγω υπόθεση αυτή που το ΔΕΚ στην υπόθεση Schmidberger τη διέκρινε από αυτή, Γάλλοι αγρότες όχι μόνο έκλειναν συστηματικά και παράνομα για πολλές ημέρες τον αυτοκινητόδρομο που συνέδεε τη Γαλλία με την Ισπανία, κράτος μέλος της ΕΕ, αλλά προέβαιναν και σε καταστροφές των προϊόντων που προέρχονταν από τη χώρα αυτή. Στην υπόθεση Schmidberger έκρινε το Δικαστήριο – βλ. υποσημ. 40 – ότι μία τέτοια δημόσια συνάθροιση αγροτών με ανάλογο χαρακτήρα «ακτιβιστικές» δραστηριότητες δεν προστατεύεται από το θεμελιώδες δικαίωμα του συνέρχεσθαι.

στο πεδίο προστασίας του ενωσιακού θεμελιώδους δικαιώματος του συνέρχεσθαι προστατεύονται οι ειρηνικές συναθροίσεις και όχι συναθροίσεις στις οποίες οι συμμετέχοντες προβαίνουν σε βανδαλισμούς κατά προσώπων και προϊόντων.

- 23 Το θεμελιώδες δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατοχυρώνεται μαζί με αυτό του συνεταιρίζεσθαι, που όμως δεν ενδιαφέρει εδώ, στο άρθρο 12 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ (ΧΘΔΕΕ) που ορίζει: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς...». Το άρθρο 12 του Χάρτη ακολουθώντας το παράδειγμα της ΕΣΔΑ⁴² και των περισσότερων Συνταγμάτων των κρατών μελών⁴³, προστατεύει μόνο την ειρηνική άσκηση του δικαιώματος.
- 24 Το δικαίωμα αυτό όπως και όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης υπόκειται στους περιορισμούς που καθορίζει η γενική διάταξη του άρθρου 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ υπό την τήρηση των περιορισμών των περιορισμών της αρχής της επιφύλαξης του νόμου και της αρχής της αναλογικότητας. Επίσης με βάση τη γενική ρήτρα της παρ. 3 του άρθρου 52 ΧΘΔΕΕ το δικαίωμα αυτό πρέπει να ερμηνεύεται με βάση το αντίστοιχο δικαίωμα του άρθρου 11 ΕΣΔΑ και βάσει του άρθρου 53 ΧΘΔΕΕ και της αρχής της μείζονος προστασίας που αυτό κατοχυρώνει δεν πρέπει να παρέχει λιγότερη προστασία σε σχέση με το αντίστοιχο δικαίωμα των Συνταγμάτων των κρατών μελών, με την επιφύλαξη ότι το άρθρο 12 ΧΘΔΕΕ μπορεί να παρέχει μεγαλύτερη προστασία από το αντίστοιχο της ΕΣΔΑ ή των εθνικών Συνταγμάτων⁴⁴.

VI. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΡΧΕΣΘΑΙ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

1. Η ΕΣΔΑ

- 25 Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατοχυρώνεται στην ΕΣΔΑ στο άρθρο 11 αυτής μαζί με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι το οποίο δεν μας ενδιαφέρει εδώ. Η εν λόγω διάταξη αναφέρει: «1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και εις την ελευθερίαν συναιτερισμού συμπεριλαμβα-

⁴² Πρβλ. κατωτέρω.

⁴³ Πρβλ. ανωτέρω.

⁴⁴ Πρβλ. και Κ. Χρυσόγονος, *Η ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη*, 2001, σελ. 180· J. Iliopoulos-Strangas, "Offene Staatlichkeit: Griechenland, § 16", in: A. von Bogdandy/P. Cruz Villalón/P.-M. Huber (Hg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band II, Heidelberg 2008, αρ. περ. 51. Βέβαια, η εφαρμογή αυτή του κανόνα καθίσταται δυσχερής στην περίπτωση σύγκρουσης θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπου η μεγαλύτερη προστασία υπέρ του ενός δικαιώματος αυτόματα καθιστά μειούμενη την προστασία του συγκρουσμένου με αυτό δικαιώματος.

νομένου του δικαιώματος ιδρύσεως μετ' άλλων συνδικάτων και προσχωρήσεως εις συνδικάτα επί σκοπώ προασπίσεως των συμφερόντων του». Ενώ η παρ. 1 του άρθρου 11 Σ. κατοχυρώνει το δικαίωμα, η παρ. 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει την υπό προϋποθέσεις επιβολή περιορισμών. Κατά τη διάταξη, «[η] άσκησις των δικαιωμάτων τούτων δεν επιτρέπεται να υπαχθή εις ετέρους περιορισμούς πέραν των υπό του νόμου προβλεπομένων και αποτελούντων αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία, δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας και της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων. Το παρόν άρθρον δεν απαγορεύει την επιβολήν νομίμων περιορισμών εις την άσκησιν των δικαιωμάτων τούτων υπό μελών των ενόπλων δυνάμεων, της αστυνομίας ή των διοικητικών υπηρεσιών του Κράτους».

Σε αντίθεση με το ΔΕΚ/ΔΕΕ του οποίου η νομολογία είναι φτωχή σε σχέση με το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, η νομολογία του ΕΔΔΑ είναι πολύ πλούσια. Λόγω της γενικής ρήτρας του άρθρου 52 παρ. 3 ΧΘΔΕΕ η νομολογία του ΕΔΔΑ για το άρθρο 11 ΕΣΔΑ αποτελεί κεκτημένο για το ΔΕΕ αλλά και τα λοιπά όργανα της ΕΕ όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 12 ΧΘΔΕΕ⁴⁵. Επίσης, αποτελεί σημείο αναφοράς κατά την ερμηνεία και των αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων των συμβαλλομένων κρατών.

Το ΕΔΔΑ χαρακτηρίζει την ελευθερία της συνάθροισης ως ένα από τα θεμέλια μίας δημοκρατικής, ανεκτικής και πλουραλιστικής κοινωνίας⁴⁶ και θεωρεί ότι ένας από τους σκοπούς της είναι να εξασφαλίσει έναν χώρο δημόσιας συζήτησης και αντιπαράθεσης και ανοικτής έκφρασης διαμαρτυρίας, στην οποία (ελευθερία της ειρηνικής συνάθροισης) άτομα και ομάδες με διαφορετικούς περιγύρους και πεποιθήσεις μπορούν να αλληλεπιδρούν ειρηνικά μεταξύ τους⁴⁷.

Από το πεδίο προστασίας του δικαιώματος του συνέρχεσθαι κατά το άρθρο 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ εξαιρούνται οι μη ειρηνικές και ένοπλες συναθροίσεις⁴⁸. Στη συνέχεια και κατά την ερμηνεία του άρθρου 11 Σ. 1975 θα γίνουν εκτενείς αναφορές στη νομολογία του ΕΔΔΑ σε σχέση με το άρθρο 11 ΕΣΔΑ λόγω αφενός της υπερνομοθετικής ισχύος της ΕΣΔΑ δυνάμει του άρθρου 28 παρ. 1 Σ. σε συνδυασμό με το κυρωτικό της ΕΣΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη ΝΔ 53/1974 και αφετέρου της ιδιαίτερης σημασίας που

⁴⁵ Πρβλ. ανωτέρω.

⁴⁶ ΕΔΔΑ, απόφαση της 20.02.2003, αρ. προσφ. 20652/92, παρ. 56 (*Djavit An vs Τουρκίας*).

⁴⁷ ΕΔΔΑ, απόφαση της 07.08.2008, αρ. προσφ. 10346/05, παρ. 42 (*Éva Molnár vs Ουγγαρίας*).

⁴⁸ ΕΔΔΑ, απόφαση της 02.10.2001, αριθ. συνεκδικασθεισών υποθέσεων 29221/95 και 29225/95, Συλλγ. 2001-ΙΧ, παρ. 77 (*Stankov and United Macedonian Organisation Ilinden vs Βουλγαρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 23.10.2008, αρ. προσφ. 10877/04, παρ. 45 (*Sergey Kuznetsov vs Ρωσίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 98 (*Frumkin vs Ρωσίας*).

αυτή έχει αποκτήσει με το δικαίωμα της ατομικής προσφυγής και της δυνατότητας του ΕΔΔΑ να επιβάλει κατ' άρθρο 41 ΕΣΔΑ δίκαιη ικανοποίηση στα θύματα των παραβιάσεων των δικαιωμάτων τους από τα κράτη μέλη.

2. Το λοιπό Διεθνές Δίκαιο Προστασίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

- 29 Το δικαίωμα του ειρηνικώς συνέρχεσθαι κατοχυρώνεται και σε άλλα διεθνή κείμενα προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Από αυτά που έχει υπογράψει και κυρώσει η χώρα μας ούτως ώστε να αποτελούν κατά το άρθρο 28 παρ. 1 Σ. αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου με αυξημένη έναντι των κοινών νόμων τυπική ισχύ ενδιαφέρει το άρθρο 21 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (ΔΣΑΠΔ)⁴⁹, το οποίο έχει κυρωθεί στην εσωτερική έννομη τάξη με τον Ν. 2462/1997⁵⁰.
- 30 Συναφή είναι το άρθρο 20 παρ. 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ⁵¹, το άρθρο 15 της Αμερικανικής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΑΣΔΑ)⁵² και το άρθρο 11 του Αφρικανικού Χάρτη Ανθρωπίνων και Λαϊκών Δικαιωμάτων (ΑΧΑΛΔ)⁵³.

⁴⁹ Το άρθρο 21 ΔΣΑΠΔ αναφέρει: «Αναγνωρίζεται το δικαίωμα ειρηνικής συνάθροισης. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν υπόκειται σε περιορισμούς άλλους εκτός από εκείνους που επιβάλλονται σύμφωνα με το νόμο και είναι απαραίτητοι σε μία δημοκρατική κοινωνία για το συμφέρον της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας ασφάλειας, της δημόσιας τάξης ή για την προστασία της δημόσιας υγείας, των χρηστών ηθών ή των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων». Πρβλ. εκτενέστερα United Nations Human Rights Special Procedures, *Written submission prepared by the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Clément Nyatsossi Voule on the occasion of the half-day of general discussion in preparation for a General Comment on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Geneva 2019, διαθέσιμο σε [link](#)

⁵⁰ ΦΕΚ Α΄ 25/26-2-1997 «Κύρωση του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και του Δευτέρου Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα σχετικού με την κατάργηση της ποινής του θανάτου».

⁵¹ Το άρθρο 20 παρ. 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ορίζει: «Κάθε άτομο έχει το δικαίωμα να συνέρχεται και να συνεταιρίζεται ελεύθερα για ειρηνικούς σκοπούς».

⁵² Το άρθρο 15 της ΑΣΔΑ ορίζει: "The right of peaceful assembly, without arms, is recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and necessary in a democratic society in the interest of national security, public safety or public order, or to protect public health or morals or the rights or freedoms of others".

⁵³ Το άρθρο 11 του Αφρικανικού Χάρτη ορίζει ότι: "Every individual shall have the right to assemble freely with others. The exercise of this right shall be subject only to necessary

3. Το soft law του Συμβουλίου της Ευρώπης

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω Δικαίου (European Commission for Democracy through Law) γνωστή ως Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission) που λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης εξέδωσε το 2019 την 3^η Έκδοση των Οδηγιών της για το δικαίωμα του συνέρχεσθαι⁵⁴. Στην Εισαγωγή των Οδηγιών η Επιτροπή επισημαίνει ότι το δικαίωμα στην ελευθερία της ειρηνικής συνάθροισης προστατεύει τους πολλούς τρόπους με τους οποίους οι άνθρωποι συγκεντρώνονται δημόσια και ιδιωτικά. Έχει αναγνωριστεί ως ένα από τα θεμέλια για μια δημοκρατική, ανεκτική και πλουραλιστική κοινωνία στην οποία άτομα και ομάδες με διαφορετικό υπόβαθρο και πεποιθήσεις μπορούν να αλληλεπιδρούν ειρηνικά μεταξύ τους. Το δικαίωμα στην ελευθερία της ειρηνικής συνάθροισης μπορεί έτσι να συμβάλει στην έκφραση των μειονοτικών απόψεων και στην προβολή περιθωριοποιημένων ή υποεκπροσωπούμενων ομάδων⁵⁵.

Οι παραπάνω Οδηγίες δεν αποτελούν θετικό Δίκαιο, δεν δεσμεύουν ούτε τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, ιδιαίτερα το ΕΔΔΑ, ούτε τα συμβαλλόμενα κράτη. Έχουν την κλασική χαλαρή νομική ποιότητα που έχουν κανόνες του Διεθνούς soft law⁵⁶. Αποτελούν, όμως, κατευθύνσεις που μπορούν να αποτελέσουν τη βάση νομοθετικών ρυθμίσεων και νομολογιακών εξελίξεων στα συμβαλλόμενα κράτη και κυρίως στη νομολογία του ΕΔΔΑ, με την οποία αλληλεπιδρούν.

VII. Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

1. Το προσυνταγματικό δίκαιο

Επιστρέφουμε στην εσωτερική έννομη τάξη. Το νομοθετικό πλαίσιο που διείπε την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι υπήρξε μέχρι πρότινος κυρίως προσυνταγματικό, δηλ. είχε εκδοθεί πριν την ψήφιση και έναρξη ισχύος του Σ. 75, και μάλιστα δικτατορικό. Παρά το γεγονός ότι η παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. παραπέμπει στον νόμο,

restrictions provided for by law in particular those enacted in the interest of national security, the safety, health, ethics and rights and freedoms of others".

⁵⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, ό.π. παρ. (υποσημ.) (passim).

⁵⁵ Ibidem, σελ. 4.

⁵⁶ Για το soft law στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο πρβλ. A. T. Guzman/T. L. Meyer, *International Soft Law*, σε Journal of Legal Analysis 2010, σελ. 171 επ.

τέτοιος εκτελεστικός⁵⁷ του Συντάγματος⁵⁸, νόμος δεν εξεδόθη υπό την ισχύ του Σ. 75, παρά μόνο το 2020, γεγονός άξιο ψόγου για τον νομοθέτη υπό το καθεστώς όλων των μέχρι τώρα διαφόρων ιδεολογικών αποχρώσεων κυβερνήσεων, που δεν μερίμνησαν ως έχουσες την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας κατά το άρθρο 73 παρ. 1 Σ. να φέρουν σχετικό σχέδιο νόμου στη Βουλή.

- 34 Ελλείπει ενός τέτοιου νόμου, εξακολουθούσε να ισχύει ως προσυνταγματικό δίκαιο κατά το άρθρο 112 παρ. 1 Σ⁵⁹ το ΝΔ 794/1971 «Περί δημοσίων συναθροίσεων»⁶⁰ και τα κατ' εξουσιοδότηση αυτού ΒΔ 269/1972⁶¹ και 168/1972⁶², στο μέτρο βέβαια που το περιεχόμενό τους δεν ήταν αντίθετο στο Σύνταγμα⁶³, διότι στην περίπτωση αυτή καθίσταντο ανίσχυρα και ανεφάρμοστα από τα Δικαστήρια, όπως πράγματι συνέβαινε με κάποιες διατάξεις τους. Παράλληλα ίσχυε και το άρθρο 131 ΠΔ 141/1991, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 ΠΔ 120/2013. Τα εν λόγω διατάγματα δεν εξεδόθησαν δυνάμει του ΝΔ 794/1971 αλλά κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 1481/1984⁶⁴.

2. Ο ν. 4703/2020 και τα κατ' εξουσιοδότηση αυτού Προεδρικά Διατάγματα

- 35 Λόγω της εν μέρει αντισυνταγματικότητας του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου και αφετέρου λόγω της κοινωνικοπολιτικής αναγκαιότητας να προσαρμοσθεί το

⁵⁷ Το ότι ο νόμος που προβλέπει το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. Β΄ Σ. είναι εκτελεστικός αυτού, όπως και σε όλες τις περιπτώσεις κατοχύρωσης θεμελιωδών δικαιωμάτων υπό την επιφύλαξη του νόμου – πρβλ. Α. Μάνεσης, ό.π. παρ. (υποσημ. 23), σελ. 66–67, και άρθρο 72 παρ. 1 Σ., όπως αναθεωρήθηκε και ισχύει με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και κατωτέρω – δεν σημαίνει ότι ιδρύει υποχρέωση του νομοθέτη εκ του Συντάγματος να τον εκδώσει, όπως αντίθετα συμβαίνει στην περίπτωση των οργανικών νόμων. Η (θεωρητικά) μη έκδοσή του δεν σημαίνει ότι το θεμελιώδες δικαίωμα δεν μπορεί να ασκηθεί. Τουναντίον, η άσκησή του σε αυτήν την περίπτωση τελείται (θεωρητικά πάντοτε) απεριόριστα. Λόγω όμως του ότι πολλές φορές ο νόμος δεν περιορίζει αλλά ρυθμίζει την άσκηση του δικαιώματος ή (τις περισσότερες φορές) επιλύει συγκρούσεις του με την άσκηση άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων ή συλλογικών εννόμων αγαθών, η έκδοσή του είναι απαραίτητη προς αποφυγήν παράλυσης της εννόμου τάξεως.

⁵⁸ Πρβλ. για τη σχέση του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου με την αρχή της επιφύλαξης του νόμου όσον αφορά την άσκηση και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων την ad hoc μελέτη της Θ. Αντωνίου, «Η έννοια των εκτελεστικών του Συντάγματος νόμων για την άσκηση και προστασία των ατομικών δικαιωμάτων», σε: *Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα Πέτρου Παραρά*, 2012, σελ. 75 επ.

⁵⁹ Πρβλ. ΑΠ 782/1979 ΝοΒ 1979, σελ. 1142, Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1024.

⁶⁰ (ΦΕΚ Α΄ 1/1-1-1971).

⁶¹ ΦΕΚ (Α΄ 59/1972).

⁶² ΦΕΚ (Α΄ 35/1972)

⁶³ ΑΠ 782/1979 ΝοΒ 1979, σελ. 1142.

⁶⁴ «Οργανισμός Υπουργείου Δημόσιας Τάξης» (ΦΕΚ Α΄152/1984).

νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις στις σύγχρονες κοινωνικοπολιτικές και οικονομικές συνθήκες, οι οποίες ουσιαστικά διεξάγονταν άνευ νομικού πλαισίου, ήταν απαραίτητη εδώ και πολύ καιρό η νομοθετική θέσπιση νέου πλαισίου⁶⁵. Αυτό λοιπόν, που δεν έπραξε ο νομοθέτης επί 45 έτη από την ψήφιση του Σ. 75 το έκανε πράξη με τον ν. 4703/2020⁶⁶.

Όπως αναφέρει και ο τίτλος του ο νόμος ρυθμίζει τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις⁶⁷. Δεν ρυθμίζονται οι δημόσιες κλειστές, οι ιδιωτικές υπαίθριες και οι ιδιωτικές κλειστές συναθροίσεις⁶⁸. Οι ιδιωτικές συναθροίσεις εξαιρούνται ούτως ή άλλως καθότι εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας του δικαιώματος στον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο του άρθρου 9 παρ. 1 Σ. και όχι σε αυτόν της ελευθερίας συναθροίσεως.

Ο νέος ν. 4703/2020 αποτελείται από τρία (3) Μέρη και είκοσι τρία (23) άρθρα. Την εδώ συζήτηση αφορά το Μέρος Α΄ (Δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις) και από το Μέρος Β΄ η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 2 που αναφέρεται στις καταργούμενες διατάξεις..

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 1-14), υπό τον τίτλο «Δημόσιες Υπαίθριες Συναθροίσεις», περιλαμβάνει τέσσερα (4) Κεφάλαια. Διά του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 1- 6), με τίτλο «Γενικές διατάξεις», ορίζεται ο σκοπός του νόμου (άρθρο 1) και εισάγονται ορισμοί εννοιών για τα υπό ρύθμιση θέματα (άρθρο 2), καθορίζεται η υποχρέωση γνωστοποίησης της δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης (άρθρο 3), προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις του οργανωτή της συνάθροισης (άρθρο 4), οι υποχρεώσεις του Αστυνομικού-Λιμενικού Διαμεσολαβητή (άρθρο 5), καθώς και οι υποχρεώσεις της κατά τόπον αρμόδιας Αστυνομικής και λιμενικής αρχής (άρθρο 6).

Με το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 7-9), υπό τον τίτλο «Απαγόρευση – Περιορισμοί – Διάλυση δημοσίων υπαίθριων συναθροίσεων», εισάγονται ρυθμίσεις ως προς τις περιπτώσεις απαγόρευσης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης (άρθρο 7), τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες καθίσταται επιτρεπτή η επιβολή περιορισμών σε επικείμενη ή εν εξελίξει δημόσια υπαίθρια συνάθροιση (άρθρο 8) και, τέλος, τις περιπτώσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή η διάλυση εν εξελίξει δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης (άρθρο 9).

Με το Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 10-12), υπό τον τίτλο «Διαδικαστικές εγγυήσεις», καθορίζεται η αρμοδιότητα της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής για την απαγόρευση, την

⁶⁵ Πρβλ. επίσης τις επισημάνσεις της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) στην από 07.07.2020 Δήλωση για το Σχέδιο Νόμου: «Δημόσιες Υπαίθριες Συναθροίσεις και άλλες διατάξεις», διαθέσιμο σε [link](#). Πρβλ. περαιτέρω, Α. Τσιφτσόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 17), αρ. περ. 30-32.

⁶⁶ 4703/2020 (ΦΕΚ 131/Α/10-7-2020) «Δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και άλλες διατάξεις».

⁶⁷ Ο όρος αναφέρεται και στο εδ. α΄ της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ., όπου μόνο σε τέτοιου είδους συναθροίσεις μπορεί να παρίσταται η Αστυνομία. Στο εδ. β΄ της ίδιας διάταξης ο συνταγματικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τον όρο υπαίθριες συναθροίσεις.

⁶⁸ Πρβλ. για τις διακρίσεις των συναθροίσεων κατωτέρω.

επιβολή περιορισμών επικείμενης ή εν εξελίξει δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης καθώς και τη διάλυση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης που βρίσκεται σε εξέλιξη με σύμφωνη γνώμη παριστάμενου αρμόδιου Εισαγγελέα Πρωτοδικών (άρθρο 10), η υποχρέωση ενημέρωσης του Εισαγγελέα Πρωτοδικών σε περίπτωση έκδοσης απόφασης ή εντολής, κατά περίπτωση, απαγόρευσης ή επιβολής περιορισμών σε δημόσια υπαίθρια συνάθροιση (άρθρο 11), και ρυθμίζονται ζητήματα ως προς την προσωρινή και την οριστική δικαστική προστασία (άρθρο 12).

- 41 Με το Κεφάλαιο Δ΄ (άρθρα 13-14), υπό τον τίτλο «Κυρώσεις», ρυθμίζονται οι ποινικές κυρώσεις, οι οποίες επιβάλλονται σε όσους αλλοιώνουν ή επιχειρούν να αλλοιώσουν με βιαιοπραγίες τον ειρηνικό χαρακτήρα συνάθροισης, και προβλέπεται η ύπαρξη αστικής ευθύνης εκ μέρους του οργανωτή (άρθρο 13). Περαιτέρω, ορίζεται ότι διά προεδρικού διατάγματος ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα εφαρμογής του Μέρους Α΄ του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, καθώς και οι αναγκαίες λεπτομέρειες ως προς τα μέσα και τις διαδικαστικές προϋποθέσεις διάλυσης των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων (άρθρο 14).
- 42 Το Μέρος Β΄ (άρθρα 22-23), με τίτλο «Τελικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις», περιλαμβάνει δύο (2) Κεφάλαια. Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρο 22), με τίτλο «Καταργούμενες Διατάξεις» ορίζονται οι ρυθμίσεις που καταργούνται, αφενός, από την έναρξη ισχύος του νόμου και, αφετέρου, από την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος του άρθρου 14, και, τέλος, διά του Κεφαλαίου Β΄ (άρθρο 23), με τίτλο «Θέση σε ισχύ», ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.
- 43 Κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 14 ν. 4703/2020 και σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. α΄ Σ. εξεδόθη το ΠΔ 73/2020⁶⁹ που ρυθμίζει τα ειδικότερα θέματα των δημοσίων συναθροίσεων και αποτελείται από 13 άρθρα. Επίσης, εξεδόθη το ΠΔ 75/2020⁷⁰ με το οποίο ρυθμίζεται η χρήση συστημάτων επιτήρησης με τη λήψη ή καταγραφή ήχου ή εικόνας σε δημόσιους χώρους.
- 44 Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 2 ν. 4703/2020 από την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος του άρθρου 14, ήδη του ΠΔ 73/2020, καταργούνται το ΝΔ 794/1971, το ΒΔ 269/1972 και το ΒΔ 168/1972. Δεν καταργείται όμως, τουλάχιστον ρητά, το άρθρο 131 ΠΔ 141/1991, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 ΠΔ 120/2013⁷¹, θα πρέπει όμως να θεωρηθεί ουσιαστικά καταργημένο, εφόσον το ρυθμιστικό του πεδίο καλύπτεται τόσο από τον ν. 4703/2020 όσο και από το ΠΔ 73/2020, τα οποία ως μεταγενέστερα κασιχύουν σε περίπτωση ενδεχόμενων αντίθετων ρυθμίσεων.

⁶⁹ ΦΕΚ Α' 167/07.09.2020 «Ρύθμιση δημοσίων υπαίθριων συναθροίσεων».

⁷⁰ ΦΕΚ Α' 173/10.09.2020 «Χρήση συστημάτων επιτήρησης με τη λήψη ή καταγραφή ήχου ή εικόνας σε δημόσιους χώρους».

⁷¹ Υπό την ανωτέρω έννοια – πρβλ. ανωτέρω – και το άρθρο 131 ΠΔ 141/1991, θεωρείται εκτελεστικός του άρθρου 11 παρ. 2 Σ. νόμος.

3. Το Δίκαιο της Ανάγκης για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19

Ειδική περίπτωση για επιτακτικούς λόγους αντιμετώπισης σοβαρού κινδύνου δημόσιας υγείας που συνίστανται στη μείωση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού και της νόσου COVID-19 συνιστά το άρθρο εξηκοστό όγδοο παρ. 2 της από 20-3-2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ)⁷², η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 ν. 4683/2020⁷³ και κατέστη έτσι και μάλιστα αναδρομικά από την έκδοσή της τυπικός νόμος (πρβλ. άρθρο 44 παρ. 1 Σ.), που ορίζει ότι στην παραπάνω περίπτωση «είναι δυνατόν, με απόφαση του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας μετά από γνώμη της Εθνικής Επιτροπής προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19, να επιβάλλεται, για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα, σε όλη την Επικράτεια ή σε ορισμένη μόνο περιοχή, απαγόρευση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων, στις οποίες συμμετέχει ένας ελάχιστος αριθμός ατόμων. Με την ίδια απόφαση μπορούν να προβλέπονται διοικητικά μέτρα σε περίπτωση παραβίασης της απαγόρευσης». Η τελευταία διάταξη αποτελεί, για όσο καιρό εξακολουθεί να υφίσταται η πανδημία και μόνο για τις περιπτώσεις προστασίας από την πανδημία, ειδικότερη ρύθμιση σε σχέση κυρίως προς αυτές των προαναφερθέντων άρθρων 7, 9 και 10 του γενικότερου ν. 4703/2020 και ως εκ τούτου υπερισχύει αυτού κατά τον ερμηνευτικό κανόνα *lex specialis derogat legi generali*, ανεξαρτήτως του εάν ο τελευταίος είναι μεταγενέστερος, ούτως ώστε δεν ισχύει η αρχή *lex posterior derogat legi priori*⁷⁴.

⁷² «Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης» (ΦΕΚ Α' 68/20-3-2020).

⁷³ «Κύρωση της από 20.03.2020 Π.Ν.Π. «Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 (sic), τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και τη διασφάλιση της διατάξεις (ΦΕΚ Α' 83/10.04.2020)».

⁷⁴ Πρβλ. υπέρ αυτής της άποψης ΣτΕ Ολ 1681/2022, αλλά και σε επίπεδο προσωρινής δικαστικής προστασίας η ΕΑΣτΕ στις 262, 263/2020 αποφάσεις της, σε: Διοικητικοί Δικαστές 19.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Πρβλ. συναφώς και από τη θεωρία Ν. Αλιβιζάτος, *Κανένα Δικαστήριο δεν έχει κηρύξει τον νόμο για τις συναθροίσεις αντισυνταγματικό* σε: [dikastiko.gr](#) 15.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Ε. Βενιζέλος, *Νόμιμη και συνταγματική η απαγόρευση των συναθροίσεων*, Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 16.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). ο ίδιος, *Συναθροίσεις και πανδημία*, σε: ΤΟ ΒΗΜΑ 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Χ. Ανθόπουλος, *Η γενική απαγόρευση των δημόσιων συναθροίσεων*, σε: [constitutionalism.gr](#) 17.11.2020, αναδημοσίευση από ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ 16.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Λ. Παπαδοπούλου, σε δήλωσή της στην ιστοσελίδα [kedenews](#) 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Γ. Καραβοκύρης, *Η συνταγματικότητα της απαγόρευσης των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων*, σε [syntagmawatch.gr](#) 18.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Χ. Τσιλιώτης, *Συνταγματικά ζητήματα του Ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 555-556, όπως και η από 16.11.2020 απόφαση της Συντονιστικής Επιτροπής της Ολομέλειας των Δικηγορικών Συλλόγων της Χώρας, σε [lawpost.gr](#), διαθέσιμο σε [link](#).

- 46 Το γεγονός ότι ο ν. 4703/2020 ως μεταγενέστερος δεν κατήργησε την προγενέστερη μεν, πλην όμως ειδικότερη διάταξη του άρθρου εξηκοστού ογδούου παρ. 2 της από 20.2.2020 ΠΝΠ προκύπτει και από το άρθρο 22 παρ. 2 ν. 4703/2020, που ορίζει ποιες προγενέστερες διατάξεις καταργούνται και στις οποίες δεν περιέχεται αυτή της ως άνω ΠΝΠ, ούτε ορίζει τη γενική ρήτρα που περιέχουν άλλοι νόμοι περί καταργήσεως οποιασδήποτε αντίθετης διάταξης νόμου⁷⁵. Τέλος, το γεγονός ότι ο ν. 4703/2020 αποτελεί τον κατεξοχήν εκτελεστικό του άρθρου 11 παρ. 2 Σ. νόμο, δεν αποκλείει την ύπαρξη άλλων διατάξεων με ειδικότερο περιεχόμενο όπως ο προκειμένος που να επιτελούν αυτόν τον ρόλο. Το Σύνταγμα δεν απαιτεί την ύπαρξη αποκλειστικά ενός νόμου που θα ρυθμίζει ή θα περιορίζει την άσκηση ενός θεμελιώδους δικαιώματος⁷⁶. Διαφορετικό είναι το ζήτημα κατά πόσο αυτό νομοτεχνικά θα ήταν πιο ενδεδειγμένο προς αποφυγήν πολυνομίας. Λόγω της εξαιρετικής περίπτωσης της πανδημίας, η ύπαρξη ειδικότερης εφαρμοστέας διάταξης για την αντιμετώπιση της εξάπλωσης και των συνεπειών της δικαιολογείται και νομοτεχνικά εν προκειμένω.

VIII. Η ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- 47 Η νομολογιακή επεξεργασία του δικαιώματος του συνέρχεσθαι δεν είναι ιδιαίτερα πλούσια στη χώρα μας υπό το καθεστώς του άρθρου 11 Σ. 75. Ο βασικότερος λόγος ήταν το γεγονός ότι το δικαίωμα ασκήθηκε κατά το μάλλον ή ήττον άναρχα, χωρίς την εφαρμογή του νόμου και υπό την ανοχή των πολιτειακών οργάνων, με αποτέλεσμα να μην δημιουργηθούν πολλές διαφορές που απασχόλησαν τα Δικαστήρια, είτε διοικητικά είτε της τακτικής δικαιοσύνης, ποινικά ή πολιτικά.
- 48 Οι σημαντικότερες αποφάσεις είναι οι ΣτΕ 4635/1977⁷⁷, ΑΠ 782/1979⁷⁸, ΑΠ 1085/2014 και η ΣτΕ Ολ 1681/2022. Ενδιαφέρουσες είναι (αν και κυρίως από δικονομικής άποψης) και οι ΣτΕ Ολ 1755-1756/2022, παρ' ότι δεν μπόκαν στην ουσία της υπόθεσης και της εξέτασης του άρθρου 11 Σ.

⁷⁵ Το γεγονός αυτό παραγνωρίζουν προφανώς τόσο η Ένωση Δικαστών και Εισαγγελέων στην από 15.11.2020 ανακοίνωσή της, – βλ. dikastiko.gr 15.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#), που είδε ως εφαρμοστέες τις διατάξεις του ν. 4703/2020, όσο και η από 17.11.2020 Δήλωση της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) για την απαγόρευση των δημοσίων υπαιθρίων συναθροίσεων, διαθέσιμη σε [link](#) σύμφωνα με την οποία «...η συμπερίληψη της διάταξης του άρθρου 68 παρ. 2 της από 20-3-2020 Π.Ν.Π, που κυρώθηκε με το άρθρο 1 Ν. 4683/2020, ... εντός του περιεχομένου της Απόφασης του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας δεν συνιστά βάση για την συνταγματική συμβατότητα του εν λόγω μέτρου».

⁷⁶ Υπό αυτή την έννοια μη πειστική η αντίθετη άποψη του Α. Καϊδατζή, *Απαγόρευση των συναθροίσεων και φιλελεύθεροι*, σε: ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#) Πρβλ. και υποσημ. 71.

⁷⁷ ΝοΒ 1978, σελ. 423 επ.

⁷⁸ Βλ. σε ΝοΒ 1979, σελ. 1142.

Στην πρώτη υπόθεση το ΣτΕ εξέτασε τη συνταγματικότητα των προϋποθέσεων απαγόρευσης μίας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης κατά την παρ. 2 του άρθρου 11 Σ., κρίνοντας ότι δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή υπό τους ορισμούς αυτής της διάταξης μία επ' αόριστον απαγόρευση των συναθροίσεων. 49

Στην πρώτη του υπόθεση ο ΑΠ εξέτασε κατά πόσο ήταν νόμιμη κατ' άρθρο 11 παρ. 2 Σ. και το τότε ισχύσαν ΝΔ 794/1971 η απαγόρευση μίας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης, ούτως ώστε από την απάντηση στο ερώτημα αυτό να εξαρτηθεί κατά πόσο η συμμετοχή σε μία παρανόμως απαγορευθείσα συνάθροιση αίρει κατ' άρθρο 20 ΠΚ τον άδικο χαρακτήρα του αδικήματος της στάσεως και της θρασύτητας κατά της αρχής κατά τα παλαιά άρθρα 170 παρ. 1 και 171 παρ. 1 ΠΚ. 50

Η δεύτερη απόφαση του ΑΠ είχε ως αντικείμενο κατά πόσο εξυβριστικά και συκοφαντικά συνθήματα καλύπτονται από το δικαίωμα συμμετοχής σε δημόσια συνάθροιση κατ' άρθρο 11 Σ., ενώ ενδιαφέρουσες είναι οι παραδοχές της απόφασης στη μείζονα πρόταση για το πεδίο προστασίας του δικαιώματος του συνέρχεσθαι. 51

Η δεύτερη υπόθεση ενώπιον του ΣτΕ, και μάλιστα της Ολομελείας του, αφορούσε, σε δίκη-πilotο κατ' άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3900/2010, άμεσα τη νομιμότητα της επιβολής προστίμου ύψους 300 ευρώ για όσους παρέβησαν την απαγόρευση σε όλη την επικράτεια κατά το διάστημα της περιόδου εορτασμού της εξέγερσης του Πολυτεχνείου από 15 έως 18.11.2020 κάθε υπαίθριας δημόσιας συνάθροισης περισσότερων των 4 ατόμων και έμμεσα τη συνταγματικότητα και νομιμότητα της απαγόρευσης αυτής⁷⁹. Οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ 1755-1756/2022 εξέτασαν άμεσα τη συνταγματικότητα και νομιμότητα της απαγόρευσης, πλην, όμως, θεώρησαν τις δίκες αυτές κατηρηγμένες λόγω λήξης ισχύος της προσβαλλόμενης Διαταγής απαγόρευσης του Αρχηγού της ΕΛΑΣ. 52

Αξιοσημείωτες είναι επίσης οι Γνωμοδοτήσεις του Εισαγγελέα του ΑΠ 4/1999 (Παπαδάκης)⁸⁰, η οποία εξετάζει τη συνταγματικότητα των περιορισμών του δικαιώματος του συνέρχεσθαι προς χάριν άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων τρίτων, π.χ. του δικαιώματος κίνησης των διερχομένων πεζών και κυρίως αυτοκινητιστών, και 13/2020 (Παπαγεωργίου)⁸¹, όπου εξετάζεται η συνταγματικότητα της συμμετοχής δικαστικών και εισαγγελικών λειτουργών στη διοικητική διαδικασία απαγόρευσης ή διάλυσης εν εξελίξει δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων σύμφωνα με το άρθρο 10 ν. 4703/2020. 53

⁷⁹ Πρβλ. περισσότερα για την απόφαση αυτή σε Χ. Τσιλιώτης, *Η ΣτΕ Ολ 1681/2022 και η συνταγματικότητα της απαγόρευσης των υπαίθριων συναθροίσεων τις ημέρες της επετείου του Πολυτεχνείου: Ένας ακόμα κρίκος στην αναδυόμενη «νομολογία της πανδημίας»*, σε Syntagma Watch 06.09.2022, διαθέσιμο σε [link](#).

⁸⁰ Βλ. υποσημ. 30.

⁸¹ Διαθέσιμη σε [link](#).

ΙΧ. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 11 Σ. 1975

1. Περιεχόμενο (Αντικειμενικό πεδίο προστασίας) του δικαιώματος του συνέρχεσθαι

Α. Η έννοια της συνάθροισης κατά το άρθρο 11 παρ. 1 Σ.

- 54 Το πεδίο προστασίας του δικαιώματος οριοθετείται εν πρώτοις από τον ίδιο τον συνταγματικό νομοθέτη, ο οποίος *expressis verbis* εξαιρεί από αυτό τις μη ήσυχες και ένοπλες συναθροίσεις, οι οποίες εκπίπτουν του πεδίου εφαρμογής της διάταξης⁸² και οι περιορισμοί των δεν αποτελούν γνήσιους περιορισμούς θεμελιώδους δικαιώματος, υποκείμενων σε συνταγματική δικαιολόγηση κατά τις αρχές των περιορισμών των περιορισμών. Από εκεί και πέρα ο καθορισμός του είναι αντικείμενο επεξεργασίας της νομολογίας και της θεωρίας⁸³. Δυστυχώς, όπως προαναφέρθηκε, η εγχώρια νομολογία επί του θέματος δεν είναι πλούσια, σε αντίθεση με αυτήν του ΕΔΔΑ, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι προσεγγίσεις της θεωρίας αλλά και της αλλοδαπής συνταγματικής νομολογίας σε επίπεδο Συγκριτικού Συνταγματικού Δικαίου.
- 55 Ως συνάθροιση υπό την έννοια του άρθρου 11 παρ. 1 Σ. θεωρείται μία συγκέντρωση περισσοτέρων φυσικών προσώπων σε έναν ορισμένο τόπο και χρόνο με σκοπό την κοινή συζήτηση, ανταλλαγή απόψεων ή ανακοίνωση θεμάτων που μπορούν να επηρεάσουν ή διαμορφώσουν την κοινή γνώμη ή να διαμαρτυρηθούν για ένα ζήτημα⁸⁴. Έτσι δεν αποτελεί συνάθροιση υπό την έννοια του άρθρου 11 παρ. 1 Σ. η συγκέντρωση φιλάθλων για την παρακολούθηση ενός αθλητικού αγώνα, η συγκέντρωση για την παρακολούθηση ενός θεάματος ή μίας ψυχαγωγικής, καλλιτεχνικής, ή θρησκευτικολατρευτικής δραστηριότητας (συνάθροιση σε μια πλατεία για ψυχαγωγικούς λόγους με κατανάλωση ποτών, παρακολούθηση ενός χάπενινγκ, μίας καρναβαλικής πορείας, μίας παρέλασης, της λιτανείας του Επιταφίου ή της εικόνας ενός Αγίου, κ.α.), η συμμετοχή σε συναθροίσεις με εμπορικό, επαγγελμα-

⁸² Πρβλ. Α. Μάνεσης, ό.π. παρ. (υποσημ. 23), σελ. 72· Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1004· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 512. Πρβλ. και υπό το πρίσμα του άρθρου 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ ΕΔΔΑ, απόφαση της 02.10.2001, αριθ. συνεκδικασθεισών υποθέσεων 29221/95 και 29225/95, Συλλγ. 2001-ΙΧ, παρ. 77 (*Stankov and United Macedonian Organisation Ilinden vs Βουλγαρία*)· ΕΔΔΑ, απόφαση της 23.10.2008, αρ. προσφ. 10877/04, παρ. 45 (*Sergey Kuznetsov vs Ρωσία*)· ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 98 (*Frumkin vs Ρωσία*). Για τον λόγο αυτό γίνεται λόγος διεθνώς για «Freedom of peaceful Assembly» - πρβλ. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 1), (passim).

⁸³ Έτσι και Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 14.

⁸⁴ Πρβλ. ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12· Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 998 και υπό την έποψη του άρθρου 8 παρ. 1 ΘΝ (αντίστοιχου του άρθρου 11 παρ. 1 Σ) ΒVerfGE τόμ. 104, σελ. 92 επ., 104 (*Sitzblockade III*), ΒVerfGE 111, 147, [154-155](#) (*Inhaltsbezogenes Versammlungsverbot*), [BVerfGE 128, 226, 250 \(Fraport\)](#).

τικό και εργασιακό περιεχόμενο (Γενικές Συνελεύσεις σωματείων, εταιριών κ.ά.)⁸⁵, η διδασκαλία σε ένα αμφιθέατρο στο Πανεπιστήμιο ή η επιστημονική διάλεξη σε έναν κλειστό ή ακόμα και ανοικτό χώρο⁸⁶. Οι παραπάνω δραστηριότητες μπορεί να προστατεύονται από άλλα θεμελιώδη δικαιώματα (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας ως ελευθερία ενέργειας, επαγγελματική ελευθερία, ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, ελευθερία της θρησκευτικής λατρείας, ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης κ.α.), όχι όμως από αυτό του συνέρχεσθαι του άρθρου 11 Σ. Αντίθετα, αποτελεί δημόσια συνάθροιση μία πολιτική συγκέντρωση σε ένα κλειστό γήπεδο μπάσκετ ή ανοικτό γήπεδο ποδοσφαίρου⁸⁷.

Τα πρόσωπα αυτά πρέπει να έχουν τον κοινό σκοπό είτε να εκφράσουν ή ανταλλάξουν γνώμες ή πληροφορίες είτε να εκδηλώσουν ή προβάλλουν γνώμες, φρονήματα ή αιτήματα⁸⁸. Στα εννοιολογικά στοιχεία της συνάθροισης περιλαμβάνεται τα στοιχεία της προσυεννόησης ή της με οποιονδήποτε άλλο τρόπο γνώσης της διενέργειας συνάθροισης⁸⁹ και της προσωρινότητας της συνεύρεσης. Έτσι, η τυχαία συνεύρεση, συρροή ή συνωστισμός περισσότερων προσώπων με αφορμή ένα συμβάν ή τοσούτω έλασσον χωρίς αφορμή δεν αποτελεί συνάθροιση υπό την έννοια του άρθρου 11 Σ.⁹⁰ με την επιφύλαξη των αυθόρμητων συναθροίσεων όπου γίνεται λόγος κατωτέρω, όπως δεν αποτελεί συνάθροιση υπό την αυτήν έννοια και μία ολοήμερη ή τοσούτω έλασσον πολυήμερη συνάθροιση⁹¹.

Ένοπλη είναι μία συνάθροιση όταν αυτοί που τη διοργανώνουν ή σε αυτήν παρευρίσκονται και συμμετέχουν πρόσωπα που κρατάνε οποιοδήποτε αντικείμενο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως όπλο κατά της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας ή υγείας ή της περιουσίας (πιστόλια, καραμπίνες, μαχαίρια, λαστοί, ξίφη, πέτρες, βόμβες, χειροβομβίδες, ρόπαλα κ.ά.)⁹². Ακόμα και αντικείμενα που η συνήθης χρήση τους δεν προορίζεται για την προσβολή των ανωτέρω έννομων αγαθών (μαχαίρια κουζίνας, μπουκάλια, φιάλες, καθρόνια, τούβλα, μάρμαρα κ.ά.), μπορούν να θεωρηθούν ως όπλα όταν χρησιμοποιούνται για την προσβολή των αγαθών αυτών⁹³.

⁸⁵ Βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π., αρ. περ. 1000^ο.

⁸⁶ Βλ. Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 510· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 15.

⁸⁷ Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος ό.π., σελ. 511.

⁸⁸ ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12.

⁸⁹ Βλ. Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 510 επ· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 14.

⁹⁰ Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 999.

⁹¹ Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 515.

⁹² Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1008.

⁹³ Π. Δαγτόγλου, ό.π.

- 58** Μη ήσυχη είναι μία συνάθροιση όχι όταν δεν εκλείπει ο θόρυβος σε αυτήν, πολλές φορές οι συναθροίσεις είναι θορυβώδεις υπό την έννοια της χρήσης συνθημάτων με τηλεβόα ή στις σταθερές συναθροίσεις με ομιλίες εκπροσώπων των διοργανωτών ή προσκεκλημένων ή με εκπομπή μουσικής κ.ά., αυτό δεν σημαίνει ότι δεν είναι «ήσυχες» κατά τους ορισμούς του Συντάγματος, αλλά όταν υπάρχουν ταραχές μεταξύ των συμμετεχόντων και βιαιοπραγίες⁹⁴. Για τον λόγο αυτό γίνεται λόγος διεθνώς για ελευθερία του ειρηνικώς συνέρχεσθαι («Freedom of peaceful Assembly»)⁹⁵. Οι βιαιοπραγίες, όμως, όπως και η χρήση όπλων π.χ. με βόμβες μολότωφ, πέτρες ή μάρμαρα, μπορεί να συμβούν από εξωγενή προς τη συνάθροιση στοιχεία, όπως συμβαίνει ενίοτε, τα οποία μπορεί να ενεργούν προβοκατόρικα για να διαλύσουν τη συνάθροιση ή να προκαλέσουν ταραχές. Σε αυτή την περίπτωση και με την προϋπόθεση ότι τα επεισόδια είναι μεμονωμένα και όχι εκτεταμένα ούτως ώστε να μην κινδυνεύει η ζωή και η σωματική ακεραιότητα των λοιπών συμμετεχόντων ή εν γένει η δημόσια τάξη και ασφάλεια η συνάθροιση δεν είναι a priori μη ήσυχη αλλά χρέος της αστυνομικής αρχής με τη βοήθεια των διοργανωτών και των συμμετεχόντων είναι να εκδιώξει αυτά τα στοιχεία ούτως ώστε αυτή να παραμείνει ήσυχη και άοπλη κατά τους ορισμούς του Συντάγματος⁹⁶. Στην πράξη, βέβαια, κάτι τέτοιο δεν είναι εύκολο.
- 59** Πάντως, δεν αποκλείεται οι συναθροίσεις να είναι σιωπηλές ή να περιέχουν έγγραφα συνθήματα⁹⁷ σε πανώ, πλακάτ κ.τ.ό., τα οποία μπορεί να συνυπάρχουν με λεκτικά συνθήματα.
- 60** «Μη ήσυχη» άνευ ετέρου κατά τους ορισμούς του Συντάγματος θα πρέπει να θεωρηθεί μία συνάθροιση κατά την οποία οι διοργανωτές ή οι συμμετέχοντες έχουν ανάψει φωτιές με κίνδυνο για την ασφάλεια των προσώπων ή των υποδομών ή έχουν ανεγείρει οδοφράγματα ή κλείσει οδικές αρτηρίες ή αυτοκινητοδρόμους με τρακτέρ, φορτηγά κ.τ.ό. με μοναδικό ή κύριο σκοπό να καταλύσουν τις συγκοινωνίες⁹⁸. Σε κάθε περίπτωση οι

⁹⁴ Πρβλ. συναφώς Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 512, Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 18.

⁹⁵ Πρβλ. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 1), (passim), άρθρο 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ καθώς και πολλά από τα Συντάγματα χωρών της ΕΕ – πρβλ. ανωτέρω. Το άρθρο 11 Σ. 75 χρησιμοποιεί τον όρο «ήσυχα» ακολουθώντας την ορολογία όλων των προγενεστέρων αυτού Συνταγμάτων – πρβλ. ανωτέρω.

⁹⁶ Πρβλ. ακόμα Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 512.

⁹⁷ Πρβλ. Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 16.

⁹⁸ Έτσι Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1007· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 19. Πρβλ. επίσης, εξ επόψεως Ένωσιακού Δικαίου ΔΕΚ, απόφαση της της 12.6.2003, αριθμ. υπόθεσης C-112/00, σελ. Ι – 5694 επ., Ι-5722, παρ. 86 (*Schmidberger vs Bundesrepublik Österreich*) και ανωτέρω.

τελευταίες συναθροίσεις, ακόμα κι αν ήθελε θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στην έννοια των «ησυχών» κατά τους ορισμούς του άρθρου 11 παρ. 1 Σ. θα πρέπει να θεωρηθούν εκ του Συντάγματος απαγορευμένες, συνιστώντας απαγορευμένη εκ του άρθρου 25 παρ. 3 Σ. κατάχρηση δικαιώματος. Προσέτι μη ήσυχη πρέπει να θεωρηθεί μία συνάθροιση που αποσκοπεί στην παρακώλυση της δραστηριότητας κρατικού οργάνου (π.χ. των εργασιών της Βουλής με την παράνομη είσοδο εντός του χώρου ακόμα και του προαυλίου του κτιρίου του Κοινοβουλίου, όπως έχει συμβεί μεμονωμένα στο παρελθόν ή ενός δικαστηρίου), κρατικής υπηρεσίας (π.χ. Υπουργείων, ΝΠΔΔ κ.α., όπως γίνεται συνήθως με τις παράνομες καταλήψεις των κτιρίων που στεγάζουν αυτές τις υπηρεσίες), πολιτικών κομμάτων, συνδικάτων κ.ά.⁹⁹. Επίσης, ως μη ήσυχη θα πρέπει να θεωρηθεί μία συνάθροιση στην οποία τα μέλη έχουν καλυμμένα τα πρόσωπά τους με κουκούλες¹⁰⁰, μάσκες τρομοκρατών κ.τ.ό., τα οποία αποτελούν διακριτικά βίας ή τα χρησιμοποιούν για να ασκήσουν βία, μη αναγνωριζόμενοι από τις αρχές¹⁰¹.

Β. Λοιπό περιεχόμενο του δικαιώματος του συνέρχεσθαι

Στο πεδίο προστασίας του δικαιώματος εμπίπτει η απόφαση για τη διοργάνωση, η διεύθυνση, διεξαγωγή και συμμετοχή σε μία συνάθροιση¹⁰² και η επιλογή του τόπου, του χρόνου και του αντικειμένου της συνάθροισης¹⁰³, με τα επιμέρους χαρακτηριστικά της (επιλογή συνθημάτων, τρόπος έκφρασης των συνθημάτων λεκτικά ή/και γραπτά, επιλογή της μορφής της συνάθροισης, στατική ή κινούμενη κ.ά.). Έτσι μία συνάθροιση μπορεί να λάβει χώρα καταρχήν σε μία πλατεία ή στο οδόστρωμα ακόμα και σε έναν αυτοκινητόδρομο¹⁰⁴, οποιαδήποτε ώρα της ημέρας και με οποιοδήποτε αντικείμενο, εκτός εάν το αντικείμενό της προκαλεί τη διενέργειά της κατά τρόπο μη ήσυχο ή με όπλα, κάτι που όπως προαναφέρθηκε εκπίπτει του πεδίου προστασίας του δικαιώμα-

61

⁹⁹ Έτσι Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1707· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 19.

¹⁰⁰ Πρβλ. Χ. Τσιλιώτης, Η συμμετοχή σε διαδηλώσεις ατόμων με μη αναγνωρίσιμο πρόσωπο. Σχόλιο στην από 14-11-1991 απόφαση του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Ελβετίας (Bundesgericht), ΔτΑ 2008, σελ. 1345 επ.

¹⁰¹ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1707· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 19.

¹⁰² Βλ. ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ ΟΛ 1681/2022, σκ. 12.

¹⁰³ Βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1009-1010· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 21· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 511· BVerfGE 69, 315, 343 (Borkdorf)· BVerfGE 128, 226, 250 (Fraport).

¹⁰⁴ Πρβλ. ανωτέρω τις υποθέσεις Coordination Rurale (Επιτροπή κατά Γαλλίας) και Schmidberger που εξέτασε το τότε ΔΕΚ.

τος. Οι περιορισμοί στις παραπάνω αποφάσεις, κυρίως για την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων τρίτων, εξετάζονται κατωτέρω¹⁰⁵.

- 62** Αμφισβητείται εάν ως «μη ήσυχη» θεωρείται μία συνάθροιση που περιέχει υβριστικά και συκοφαντικά συνθήματα, που συνιστούν το που συνιστούν τα ποινικά αδικήματα της εξύβρισης ή της απλής ή συκοφαντικής δυσφήμισης (άρθρα 361-363 ΠΚ) ως ένδειξη διαμαρτυρίας για κάποιον ή κάποια πρόσωπα¹⁰⁶. Ορθότερο είναι να μην απαιτείται μονολεκτικά αυτή η ερώτηση και να γίνεται ad hoc στάθμιση των αντιτιθέμενων συνταγματικών αγαθών κατά την ερμηνεία του όρου «δικαιολογημένο ενδιαφέρον» ως λόγου άρσης του άδικου χαρακτήρα των ποινικών αδικημάτων της εξύβρισης και της απλής δυσφήμισης κατ' άρθρο 367 παρ. 1 περ. γ' ΠΚ και για την ταυτότητα του νομικού λόγου και για την έννοια του παρανόμου κατ' άρθρο 57 ΑΚ σύμφωνα με τη θεωρία της έμμεσης «τριτενέργειας»¹⁰⁷.

Γ. Διακρίσεις των συναθροίσεων

- 63** Οι συναθροίσεις διακρίνονται σε δημόσιες υπαίθριες, δημόσιες κλειστές, ιδιωτικές υπαίθριες και οι ιδιωτικές κλειστές συναθροίσεις¹⁰⁸. Οι ιδιωτικές εξαιρούνται ούτως ή άλλως καθότι εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας του δικαιώματος στον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο του άρθρου 9 παρ. 1 Σ. και όχι σε αυτόν της ελευθερίας συναθροίσεως¹⁰⁹. Σε κάθε περίπτωση στο πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος του συνέρχεσθαι εμπίπτουν οι δημόσιες συναθροίσεις, υπαίθριες ή κλειστές¹¹⁰. Δημόσιες είναι οι συναθροίσεις που διεξάγονται σε δημόσιο χώρο, υπαίθριο ή κλειστό, και στις οποίες μπορεί να προσέλθει ο καθένας χωρίς ιδιαίτερη πρόσκληση και χωρίς να φέρει κάποια ιδιότητα¹¹¹. Κλειστές είναι οι συναθροίσεις που διεξάγονται σε κλειστό χώρο, δηλ. σε χώρο που να είναι περιφραγμένος με τρόπο που να μην επιτρέπει στους εκτός αυτού ευρισκομένους να συμμετάσχουν στη συνάθροιση χωρίς την άδεια των οργανωτών της συνάθροισης¹¹², π.χ. σε ένα κτίριο ή κλειστό γυμναστήριο. Αμφισβητείται

¹⁰⁵ Πρβλ. κατωτέρω.

¹⁰⁶ Κατά του ήσυχου χαρακτήρα μίας τέτοιας συνάθροισης πρβλ. ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ. Contra Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 512.

¹⁰⁷ Πρβλ. και κατωτέρω.

¹⁰⁸ Πρβλ. για τις διακρίσεις των συναθροίσεων Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 101 επ.· Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1002.

¹⁰⁹ Έτσι Π. Δαγτόγλου, *ibidem*, αρ. περ. 1000.

¹¹⁰ ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12.

¹¹¹ Βλ. Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 516· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 17.

¹¹² Βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1002.

εάν μία συνάθροιση σε ένα ανοικτό γήπεδο ποδοσφαίρου είναι ανοικτή¹¹³ ή κλειστή¹¹⁴. Η πρακτική σημασία έγκειται υπό το καθεστώς του άρθρου 11 παρ. 2 εδ. α΄ στο εάν επιτρέπεται η αστυνομική παρουσία σε μία τέτοια συνάθροιση. Υπαίθριες είναι όλες οι υπόλοιπες, αυτές δηλ. που δεν διεξάγονται σε κλειστό χώρο και παρουσιάζουν μεγαλύτερο συνταγματικό ενδιαφέρον.

Άλλη διάκριση των συναθροίσεων που ενδιαφέρει την ερμηνεία και εφαρμογή του νέου νόμου είναι σε προγραμματισμένες (άρθρο 3 παρ. 1 και 2 ν. 4703/2020) και αυθόρμητες ή έκτακτες (άρθρο 3 παρ. 3 ν. 4703/2020) συναθροίσεις. Αμφότερες προστατεύονται από το άρθρο 11 παρ. 1 Σ.¹¹⁵ και από το άρθρο 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ¹¹⁶.

Οι συναθροίσεις μπορεί να είναι στατικές ή κινούμενες. Οι πρώτες ονομάζονται συνήθως συλλαλητήρια και οι δεύτερες πορείες. Το ίδιο ισχύει κι εδώ για τη συνταγματική και σε επίπεδο ΕΣΔΑ προστασία¹¹⁷.

Στο πεδίο προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος της ελευθερίας του συνέρχεσθαι εμπίπτει και η αντισυγκέντρωση ή αντιδιαδήλωση¹¹⁸, μόνο που λόγω του ανταγωνιστικού προς άλλη συνάθροιση χαρακτήρα της καθίσταται επιρρεπής σε συγκρουσιακές καταστάσεις που εύκολα μπορούν να καταστούν και βίαιες και είναι έτσι περισσότερο ευάλωτη σε περιορισμούς ή ακόμα και απαγορεύσεις.

Τέλος, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι προστατεύεται και με την αρνητική του διάσταση

¹¹³ Έτσι Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1002, ο οποίος θεωρεί ότι μόνο οι συναθροίσεις σε σκεπασμένους χώρους είναι κλειστές.

¹¹⁴ Έτσι Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 510.

¹¹⁵ Πρβλ. ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ ΟΛ 1681/2022· Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1009· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 521· Δ. Σαραφιανός, «Ελευθερία της συνάθροισης», σε: Μ. Τσαπύγας/Δ. Χριστόπουλος (Επιμ.), *Τα Δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003*, 2004, σελ. 331.

¹¹⁶ Πρβλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 25.09.2007, αρ. προσφ. 25691/04, παρ. 35-36 (*Bukta κ.λπ. vs Ουγγαρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 07.08.2008, αρ. προσφ. 10346/05, παρ. 38 (*Éva Molnár vs Ουγγαρίας*). Πρβλ. επίσης European Commission for Democracy through Law, Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 8-9.

¹¹⁷ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1003.

¹¹⁸ Πρβλ. εξ επόψεως ΕΣΔΑ ΕΔΔΑ, απόφαση της 29.6.2006, αρ. προσφ. 76900/01, παρ. 32 (*Öllinger vs Αυστρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 24.07.2012, αρ. προσφυγής 40721/08, παρ. 43 (*Fáber vs Ουγγαρίας*). Πρβλ. επίσης European Commission for Democracy through Law, Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 9. Contra Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 513, οι οποίοι θεωρούν υπό την ιστορική επήρεια της υπόθεσης Λαμπράκη το 1963 την a priori απαγόρευση ή ex posteriori διάλυση μίας αντισυγκέντρωσης ως οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια εκ μέρους των αρχών. Μία τέτοια άποψη έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την ερμηνεία που έχει δοθεί στο πεδίο προστασίας του άρθρου 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ από την προαναφερθείσα νομολογία του ΕΔΔΑ και δεν μπορεί να γίνει δεκτή, διότι διαφορετικά οδηγεί σε σύγκρουση μεταξύ Συντάγματος και ΕΣΔΑ, που φρόνιμο είναι να αποφεύγεται ανεξάρτητα από το ποιος κανόνας δικαίου υπερισχύει.

ως δικαίωμα μη συμμετοχής σε μία συνάθροιση. Έτσι οποιαδήποτε νομική υποχρέωση συμμετοχής σε μία συνάθροιση, όπως συμβαίνει σε ολοκληρωτικά μονοκομματικά καθεστώτα, είναι εξ ορισμού από το Σύνταγμα απαγορευμένη¹¹⁹.

2. Φορείς (υποκειμενικό πεδίο προστασίας) του δικαιώματος του συνέρχεσθαι

- 68 Οι φορείς ενός θεμελιώδους δικαιώματος συνθέτουν το υποκειμενικό πεδίο προστασίας του δικαιώματος.

A. Τα φυσικά πρόσωπα

- 69 Φορείς του θεμελιώδους δικαιώματος του συνέρχεσθαι ως διοργανωτές και συμμετέχοντες είναι καταρχήν φυσικά πρόσωπα. Το άρθρο 11 παρ. 1 Σ. επιφυλάσσει την προστασία του δικαιώματος μόνο για τους Έλληνες πολίτες ούτως ώστε να εξαιρούνται από αυτήν οι αλλοδαποί, οι πρόσφυγες και οι ανιθαγενείς. Πολυίθαγενείς, δηλ. πρόσωπα με δύο ή περισσότερες ιθαγένειες, μπορούν να είναι φορείς του δικαιώματος μόνο εάν η ελληνική είναι η μία από τις ιθαγένειες που κατέχουν. Ο νόμος βέβαια μπορεί να επεκτείνει το δικαίωμα και στους μη ημεδαπούς, κάτι που επιβάλλεται ενόψει της προστασίας που τους παρέχεται από τις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις του άρθρου 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ¹²⁰ με την επιφύλαξη του άρθρου 16 ΕΣΔΑ¹²¹ και 21 ΔΣΑΠΔ¹²², διότι σε διαφορετική περίπτωση θα υπάρχει σύγκρουση μεταξύ νόμου και διεθνών συμβάσεων που έχει υπογράψει και κυρώσει στο εσωτερικό της η χώρα μας, οι οποίες βάσει του άρθρου 28 παρ. 1 Σ. σε συνδυασμό με τον κυρωτικό τους στην εσωτερική έννομη τάξη νόμο υπερισχύουν οποιασδήποτε αντίθετης διάταξης (του κοινού) νόμου. Πάντως, δεν είναι ορθή η άποψη ότι φορείς εκ του Συντάγματος καθίστανται και οι μη ημεδαποί εξ αιτίας της προστασίας που τους παρέχεται από υπερνομοθετικής ισχύος

¹¹⁹ Πρβλ. συναφώς Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1012· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 22.

¹²⁰ Πρβλ. ανωτέρω υπό ΣΤ Ι.

¹²¹ Το άρθρο 16 ΕΣΔΑ επιτρέπει ιδιαίτερους περιορισμούς με βάση την ιθαγένεια για τα πολιτικά δικαιώματα, τα οποία κατά κανόνα επιφυλάσσονται από τη συνταγματική τάξη των συμβαλλομένων κρατών στους ημεδαπούς (πρβλ. και άρθρο 51 παρ. 3 και 55 του ελληνικού Συντάγματος 75). Μόνο που θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι αφορά περισσότερο το εκλογικό δικαίωμα (ενεργητικό και παθητικό) του άρθρου 3 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και το δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικό κόμμα στο πλαίσιο του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι του άρθρου 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Εκεί οι περιορισμοί που επιβάλλονται ακόμα και εκ του Συντάγματος θεωρούνται δικαιολογημένοι. Τουναντίον περιορισμοί που επιβάλλονται στους μη ημεδαπούς εξ επόψεως του δικαιώματος του συνέρχεσθαι κατ' άρθρο 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ δύσκολα μπορούν να δικαιολογηθούν από το άρθρο 16 ΕΣΔΑ – πρβλ. για την προβληματική Π. Δαγτόγλου, ό.π. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1015.

¹²² Πρβλ. ανωτέρω.

κανόνες του Διεθνούς Δικαίου λόγω της σαφούς γραμματικής διατύπωσης της διάταξης αλλά και της *e contrario* ερμηνείας της με άλλες διατάξεις που προστατεύουν θεμελιώδη δικαιώματα για τον «καθένα», ότι το δικαίωμα δηλ. επιφυλάσσεται μόνο για τους Έλληνες. Το ότι επιφυλάσσεται μόνο στους ημεδαπούς εκ του Συντάγματος δεν σημαίνει ότι δεν μπορούν να το ασκούν από άλλους νομοθετικής ή τοσοούτω μάλλον υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες δικαίου και οι μη ημεδαποί. Το αυτό ισχύει τηρουμένων των αναλογιών και για τα αλλοδαπά νομικά πρόσωπα.

Ιδιαίτερα ζητήματα προκύπτουν για τους ανηλίκους. Συγκεκριμένα:

70 Για το εάν και κατά πόσο αποτελούν οι κατά νόμο ανήλικοι φορείς των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στο μέτρο που αυτό δεν προκύπτει από τη φύση του δικαιώματος, όπως συμβαίνει για τα θεμελιώδη δικαιώματα στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, τη ζωή και την υγεία ή τη σωματική ακεραιότητα, δεν υπάρχει ομοφωνία στη θεωρία¹²³.

71 Από τις θεωρίες που έχουν κατά καιρούς αναπτυχθεί δύο είναι οι πιο σημαντικές: Κατά την πρώτη που φαίνεται δογματικά η ορθότερη άποψη, φορείς του δικαιώματος της ελευθερίας του συνέρχεσθαι είναι και οι ανήλικοι από τη γέννησή τους. Εν προκειμένω γίνεται λόγος για θεμελιοδικαιϊκή ικανότητα (*Grundrechtsfähigkeit* ή *Grundrechtsträgerschaft* ή *Grundrechtssubjektivität* ή *Grundrechtsberechtigung*). Η άσκηση του δικαιώματος αυτή περιορίζεται από τις διατάξεις του Οικογενειακού Δικαίου περί γονικής μέριμνας (άρθρο 1510 επ. ΑΚ), ενώ οι ασκούντες τη γονική μέριμνα του ανηλίκου μπορούν να επικαλεστούν τα θεμελιώδη δικαιώματα αυτού ενώπιον διοικητικών και δικαστικών αρχών. Κατά τη δεύτερη θεωρία το δικαίωμα του συνέρχεσθαι λόγω της κοινωνικοπολιτικής του σημασίας συνέχεται με μία ηλικιακή ωριμότητα, η οποία δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με την κατά νόμον ενηλικίωση. Εν προκειμένω γίνεται λόγος για θεμελιοδικαιϊκή ενηλικίωση (*Grundrechtsmündigkeit*) ή θεμελιοδικαιοπρακτική ικανότητα, η οποία κρίνεται κατά περίπτωση, δηλ. ανάλογα με το θεμελιώδες δικαίωμα και ανάλογα την ωριμότητα του ανηλίκου. Άλλωστε ο κοινός νομοθέτης δεν χρησιμοποιεί ενιαίο ηλικιακό όριο για την ενηλικίωση. Ενώ ο κοινός αστικός νομοθέτης χρησιμοποιεί στον Αστικό Κώδικα το 18^ο έτος (πρβλ. άρθρο 127 ΑΚ), ο κοινός εκλογικός νομοθέτης για την άσκηση του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος χρησιμοποιεί το 17^ο έτος (πρβλ. άρθρο 4 παρ. 1 ΠΔ 26/2012, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 1 ν. 4406/2016). Δεδομένου ότι για την τελευταία

¹²³ Πρβλ. Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ΄, Θεμελιώδη Δικαιώματα Ι΄ Γενικό Μέρος*, 1988, σελ. 148 επ.· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *ό.π. παρ. (υποσημ. 18)*, σελ. 90· Α. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2018, σελ. 110· Π. Δαγτόγλου, *ό.π. παρ. (υποσημ. 13)*, αρ. περ. 137 επ. Πρβλ. για την προβληματική στη Γερμανία C. Tsiliotis, *Der verfassungsrechtliche Schutz der Wettbewerbsfreiheit und seine Enwirkung auf die privatrechtlichen Beziehungen*, 2000, σελ. 125 επ.

περίπτωση που συνιστά την άσκηση ενός πολιτικού δικαιώματος το ηλικιακό όριο μειώθηκε, θα μπορούσε να υποστηριχθεί βάσιμα ότι στο μέτρο που το δικαίωμα του συνέρχεσθαι συνιστά ένα πολιτικό δικαίωμα¹²⁴, το ηλικιακό όριο της θεμελιοδικαιϊκής ενηλικιότητας για την άσκηση του δικαιώματος αυτού, τουλάχιστον ως προς τη συμμετοχή σε μία δημόσια συνάθροιση, ανταποκρίνεται ως *minimum* σε αυτό για την άσκηση του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος, δηλ. το 17^ο έτος.

Β. Τα νομικά πρόσωπα

- 72** Διοργανωτές, όμως, μπορεί να είναι και συχνά είναι και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (συνδικαλιστικές ενώσεις, σωματεία κ.ά.), ενώσεις προσώπων χωρίς νομική προσωπικότητα και πολιτικά κόμματα¹²⁵. Οπότε και τα νομικά πρόσωπα μπορεί να είναι υπό αυτήν την έννοια φορείς του δικαιώματος¹²⁶.
- 73** Όσον αφορά τη θεμελιοδικαιϊκή ικανότητα των ΝΠΔΔ, αυτή καταρχήν πρέπει να αποκλεισθεί, διότι αυτά όπως και το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου είναι αποδέκτες των θεμελιωδών δικαιωμάτων και δεν μπορούν να είναι φορείς των. Κατ' εξαίρεση όμως, εφόσον γίνεται περιορισμένα δεκτή η ικανότητα αυτή σε ΝΠΔΔ ειδικού σκοπού και για συγκεκριμένα θεμελιώδη δικαιώματα που σχετίζονται με τον σκοπό και τη δραστηριότητά τους, τότε θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι αυτά αποτελούν φορείς και του θεμελιώδους δικαιώματος του συνέρχεσθαι όσον αφορά τη διοργάνωση μίας συνάθροισης που σχετίζεται με τον σκοπό και τη δραστηριότητά τους. Έτσι γίνεται δεκτό ότι τα ΑΕΙ είναι φορείς του θεμελιώδους δικαιώματος της ακαδημαϊκής ελευθερίας (ελευθερίας της έρευνας και επιστήμης στα Πανεπιστήμια) και του αυτοδιοίκητου (άρθρο 16 παρ. 1 και 5 Σ.)¹²⁷. Σε μία δημόσια συνάθροιση που αντικείμενό της είναι η προστασία των παραπάνω συνταγματικών αγαθών ή η διαμαρτυρία για τον περιορισμό ή την αναίρεσή τους, μπορεί να συμμετάσχει ως διοργανωτής και φορέας του δικαιώματος του συνέρχεσθαι και ένα ΑΕΙ που αποτελεί ΝΠΔΔ¹²⁸.
- 74** Το αυτό ισχύει τηρουμένων των αναλογιών και για τους επαγγελματικούς συλλόγους (Δικηγορικοί Σύλλογοι, Τεχνικά Επιμελητήρια, Ιατρικοί Σύλλογοι κ.λπ.) που είναι οργανωμένα με νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου όπως και για τα εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα (Εκκλησία της Ελλάδος, Ιερές Μητροπόλεις, Ιεροί Ναοί και Ιερές Μονές) που γίνεται δεκτό ότι καίτοι έχουν νομική προσωπικότητα Δημοσίου Δικαίου

¹²⁴ Πρβλ. ανωτέρω.

¹²⁵ Βλ. Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 10.

¹²⁶ Πρβλ. συναφώς Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 515.

¹²⁷ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 146, 941. Πρβλ. επίσης συγκριτικοδικαιϊκά από τη γερμανική συνταγματική νομολογία BVerfGE τόμ. 15, σελ. 256 επ., 262 (Universitäre Selbstverwaltung).

¹²⁸ Πρβλ. συναφώς Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 10.

αποτελούν φορείς του θεμελιώδους δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας τόσο ως προς το *forum internum* (ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης) όσο και ως προς το *forum externum* (ελευθερία της θρησκευτικής λατρείας) του άρθρου 13 Σ. ή (για την Εκκλησία της Ελλάδος) του αυτοδιοίκητου του άρθρου 3 Σ. Μία δημόσια συνάθροιση που έχει ως σκοπό την προώθηση επαγγελματικών αιτημάτων του οικείου κλάδου μπορούν να οργανώσουν οι ανωτέρω επαγγελματικοί σύλλογοι ως υποκείμενα του θεμελιώδους δικαιώματος του συνέχεσθαι¹²⁹ όπως και για ζητήματα που αφορούν το εκκλησιαστικό αυτοδιοίκητο, τη θρησκευτική συνείδηση ή τη θρησκευτική λατρεία μπορούν να διοργανώσουν τα ανωτέρω εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα¹³⁰.

3. Αποδέκτες

A. Το Κράτος

Αποδέκτες του θεμελιώδους δικαιώματος του συνέχεσθαι (*Grundrechtsasressaten*) **75**
ή δεσμευμένοι από το δικαίωμα αυτό (*Grundrechtsgebundene*) είναι καταρχήν το Δημόσιο σε όλες τις μορφές εξουσίας του (νομοθετική, εκτελεστική κα δικαστική).

Όσον αφορά τη νομοθετική εξουσία η δέσμευση του νομοθέτη έγκειται κατά την επιβολή περιορισμών στην άσκηση του δικαιώματος στο πλαίσιο του εκτελεστικού νόμου που προβλέπει η παρ. 2 του άρθρου 11 Σ.

Η εκτελεστική εξουσία, δηλ. τα όργανα της διοικήσεως, καθίσταται αποδέκτης του **76**
δικαιώματος διά της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής κατά την έκδοση διαταγής απαγόρευσης μίας δημόσιας συνάθροισης ή της επιβολής άλλου είδους περιορισμών που μπορεί να προβλέπει ο νόμος. Η αστυνομική ή λιμενική αρχή¹³¹ υπόκειται καταρχήν με βάση την αρχή της νομιμότητας στον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο. Στο μέτρο που ο νόμος της αφήνει διακριτική ευχέρεια, όπως πράγματι πράττει ο νόμος ή όταν καλείται στο πλαίσιο της άσκησης της διακριτικής της ευχέρειας να εξειδικεύσει γενικές

¹²⁹ Πρβλ. Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 515.

¹³⁰ Πρβλ. συναφώς Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 10.

¹³¹ Το ότι το Σύνταγμα στο άρθρο 11 παρ. 2 Σ. προβλέπει ως αποφασίζουσα δημόσια υπηρεσία την αστυνομική αρχή γενικά, άρα το αποφασίζουν όργανο πρέπει να προέρχεται από αυτήν – πρβλ. ΑΠ 782/1979 ΝοΒ 1979, σελ. 1142· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 518· Χ. Τσιλιώτης, *Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, σε: ΔτΑ 2020, σελ. 454 –, δεν αποκλείει κατ' ανάλογη εφαρμογή και τη λιμενική αρχή, όταν η συνάθροιση λαμβάνει χώρα σε χώρο ευθύνης του Λιμενικού Σώματος (λιμένες κ.λπ.), όπως δεν αποκλείει και τη συμμετοχή σε σύνθετη διοικητική ενέργεια ακόμα και με σύμφωνη γνώμη και άλλων οργάνων, όπως π.χ. κατά περίπτωση των οικείων Δημάρχων ή των υπεύθυνων Προέδρων ή Διευθυνόντων Συμβούλων δημοσίων φορέων διαχείρισης και εκμετάλλευσης λιμένων – πρβλ. άρθρο 10 παρ. 1 εδ. α' ν. 4703/2020 και ανωτέρω υπό Ζ ΙΙ.

ρήτρες ή αόριστες νομικές έννοιες, τότε αποτελεί και αυτή αποδέκτη του δικαιώματος. Το αυτό ισχύει όχι μόνο κατά την αποφασιστική αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων αλλά και κατά τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα αυτών όταν άλλα διοικητικά όργανα στο πλαίσιο σύνθετης διοικητικής ενέργειας παρέχουν γνώμη, σύμφωνη ή ακόμα και απλή για την έκδοση της τελικής πράξης από την αστυνομική αρχή¹³².

- 77** Η δικαστική εξουσία αποτελεί αποδέκτη του δικαιώματος καταρχάς στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων κατ' άρθρο 93 παρ. 4 Σ. και κατά το δικαιοπλαστικό της έργο, ήτοι την ερμηνεία και εφαρμογή γενικών ρητρών και αόριστων νομικών εννοιών του κοινού δικαίου. Επίσης, δεσμεύεται η ίδια από το δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατά τον δικαστικό έλεγχο των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της αστυνομικής αρχής, την οποία η αστυνομική αρχή οφείλει να ασκεί σύμφωνα με το Σύνταγμα και η δικαστική εξουσία να ελέγχει τη σύμφωνη με το Σύνταγμα άσκηση της διακριτικής ευχέρειας.
- 78** Δεν αποτελεί δέσμευση της δικαστικής εξουσίας στο δικαίωμα του συνέρχεσθαι όταν όργανά της συμμετέχουν σε διοικητικά όργανα, πολυμελή ή μονομελή, κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων κατά τα ανωτέρω, όπως στην περίπτωση του άρθρου 10 παρ. 1 εδ. α' ν. 4703/2020 σύμφωνα με το οποίο απαιτείται σύμφωνη γνώμη του κατά τόπον αρμόδιου Προέδρου Πρωτοδικών για την απόφαση απαγόρευσης επικείμενης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης ή σε αυτή του άρθρου 10 παρ. 3 εδ. α' του ιδίου νόμου, σύμφωνα με το οποίο απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του κατά τόπον αρμόδιου Εισαγγελέα Πρωτοδικών για τη διάλυση εν εξελίξει συνάθροισης, ο οποίος μάλιστα θα πρέπει να παρίσταται κατά την ώρα της συνάθροισης. Σε αυτές τις περιπτώσεις τα δικαστικά όργανα ενεργούν ως διοικητικά. Η συνταγματικότητα της συμμετοχής των δικαστικών αυτών οργάνων σε διοικητικά όργανα ελέγχεται με βάση το άρθρο 89 Σ¹³³.

Β. Οι ιδιώτες

- 79** Αποδέκτες του δικαιώματος του συνέρχεσθαι μπορούν να είναι σε ειδικές περιπτώσεις και οι ιδιώτες σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. γ' Σ, εφόσον η ισχύς του δικαιώματος του συνέρχεσθαι σε ορισμένες περιπτώσεις προσιδιάζει στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, αλλά μόνο έμμεσα σύμφωνα με την κρατούσα και ορθότερη άποψη¹³⁴. Βέβαια

¹³² Βλ. ανωτέρω.

¹³³ Πρβλ. εκτενέστερα κατωτέρω.

¹³⁴ Πρβλ. Δ. Τσάτσος, ό.π. παρ. (υποσημ. 123), 186· Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 188. Αυτή είναι και η απολύτως κρατούσα άποψη στη νομολογία του ΑΠ και των κατωτέρων πολιτικών Δικαστηρίων – πρβλ. ΟΛΑΠ 13/1999 ΔτΑ 8/2000, σελ. 981 επ., καθώς και το σχόλιο του Χ. Τσιλιώτη, *Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τη δικαστική εξουσία μέσα από τις διατάξεις του Ιδιωτικού Δικαίου. Σχόλιο στην υπ' αριθμ. 13/1999 απόφαση της ΟΛΑΠ*, ΔτΑ 8/2000, 971 επ., ΑΠ 1368/2019 ΕΕργΔ 2021, 449, ΑΠ 744/2020 ΕΕργΔ 2021, 467, ΑΠ 2159/2007, ΑΠ 515/2001 ΔΕΕ 2001, σελ. 1276,

σύμφωνα με τη θεωρία της έμμεσης «τριτενέργειας» περίπτωση ισχύος των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι ιδιωτών υφίσταται στις περιπτώσεις γενικών ρητρών και αόριστων νομικών εννοιών, οι οποίες ερμηνεύονται σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα¹³⁵.

Έτσι στην περίπτωση της άσκησης του δικαιώματος του συνέρχεσθαι πεδίο εφαρμογής για τη θεωρία της «τριτενέργειας» θα υπήρχε στη θεωρητική περίπτωση που η διεξαγωγή υπαίθριων δημόσιων συναθροίσεων δεν ρυθμιζόταν από ειδική νομοθεσία όπως συμβαίνει εν προκειμένω με τον ν. 4703/2020 και το εκτελεστικό αυτού ΠΔ 73/2020. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσαν οι διερχόμενοι αυτοκινητιστές οι επιχειρήσεις εμπορικών καταστημάτων πέριξ του χώρου της συνάθροισης να αντιτάξουν τα δικά τους θεμελιώδη δικαιώματα, στην ελευθερία της κίνησης και την επαγγελματική ελευθερία αντίστοιχα στο πλαίσιο γενικών ρητρών και αόριστων νομικών εννοιών, η εφαρμογή των οποίων, κυρίως από τη δικαστική εξουσία θα επέλυε τη σύγκρουση των δικαιωμάτων. Σε μία πιο πρακτική περίπτωση η θεωρία της «τριτενέργειας» μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση μίας αντιδιαδήλωσης ή εν γένει αντισυνάθροισης στο μέτρο που η τελευταία καθίσταται «παρενοχλητική» για μία ήδη εξαγγελθείσα ή πραγματοποιούμενη συνάθροιση. Το συνταγματικά ορθό είναι το θέμα να ρυθμίζει ο νομοθέτης με βάση την αρχή της δίκαιης ισορροπίας των αντιτιθέμενων δικαιωμάτων όλων των πλευρών ή να εξουσιοδοτεί προς τούτο την αστυνομική αρχή (πρβλ. ήδη άρθρο 7 παρ. 2 ν. 4703/2020). Η τελευταία πρέπει να ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, επίσης λαμβάνοντας υπόψη όλα τα αντιτιθέμενα συμφέροντα. Πάντως, σε περίπτωση που η αντιδιαδήλωση ασκείται κατά τρόπο που αποσκοπεί στην παρεμπόδιση της διαδήλωσης, γίνεται δεκτό ότι υφίσταται κρατικό

80

Εφ/Αρ 598/2006 ΑρχΝομ 2007, σελ. 487, ΕφΑθ 5538/2006 ΝοΒ 2007, σελ. 1079, ΕφΑθ 2759/2003 ΕλλΔνη 2003, σελ. 1423.

¹³⁵ Πρβλ. contra ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, η οποία αποκλείει την επίκληση του άρθρου 11 Σ. έναντι ιδιωτών με το επιχειρήμα ότι για τους τελευταίους ισχύει η κοινή νομοθεσία. Παραγνωρίζει όμως η απόφαση το ότι η κοινή νομοθεσία μπορεί να περιέχει γενικές ρήτρες και αόριστες νομικές έννοιες, εντός των οποίων το θεμελιώδες δικαίωμα μπορεί να «τριτενεργήσει», όπως άλλωστε δέχεται γενικά σε πάγια νομολογία του – πρβλ. υποσημ. 134. Το παράδοξο είναι, το οποίο εντείνει και το μη πειστικό της κρίσης της αρεοπαγνητικής απόφασης στη μείζονα πρόταση και την καθιστά αντιφατική κατά την υπαγωγή, το ότι εξέτασε εάν το δικαίωμα του συνέρχεσθαι του άρθρου 11 Σ. θα μπορούσε να «τριτενεργήσει» έμμεσα κατά την ερμηνεία της αόριστης νομικής έννοιας «δικαιολογημένο ενδιαφέρον» του άρθρου 367 παρ. 1 περ. γ΄ ΠΚ ως λόγος άρσης του αδίκου χαρακτήρα της εξύβρισης και της απλής δυσφήμισης και κατά συνέπεια για την ταυτότητα του νομικού λόγου μη παρανόμου της προσβολής της προσωπικότητας κατ' άρθρο 57 ΑΚ, δεν δέχθηκε, όμως, ότι εν προκειμένω συνέτρεχε τέτοια περίπτωση διότι η συνάθροιση δεν ήταν ήσυχη υπό τους ορισμούς του άρθρου 11 παρ. 1 Σ. και κατά συνέπεια οι εναγόμενοι δεν μπορούσαν να το επικαλεστούν ως ένσταση κατά την πολιτική δίκη.

καθήκον για την προστασία της διαδήλωσης. Το αυτό και τοσούτω μάλλον συμβαίνει όταν η παρεμπόδιση της συνάθροισης συμβαίνει από ταραχοποιά στοιχεία που σκοπό έχουν να υπονομεύσουν ή ακόμα και να διαλύσουν τη συνάθροιση.

- 81 Περίπτωση ισχύος του δικαιώματος έναντι ιδιωτών υπάρχει και στην περίπτωση ύπαρξης ιδιωτικής εξουσίας, π.χ. στις εργασιακές σχέσεις σε περιπτώσεις απαγόρευσης εκ μέρους του εργοδότη συμμετοχής των εργαζομένων σε μία δημόσια συνάθροιση, η οποία (απαγόρευση) δεν εμπίπτει στο διευθυντικό δικαίωμα του εργοδότη, οπότε σε αυτή την περίπτωση οποιαδήποτε επιβολή δυσμενών μέτρων κατά του εργαζομένου θα πρέπει να θεωρηθεί αντίθετη προς τις γενικές ρήτρες των χρηστών και συναλλακτικά ήθη ή τις αόριστες νομικές έννοιες του κοινωνικού και οικονομικού σκοπού του δικαιώματος κατ' άρθρο 281 ΑΚ ή ενδεχόμενη καταγγελία της σύμβασης θα πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν υφίσταται η αόριστη νομική έννοια του «σπουδαίου λόγου» κατ' άρθρο 672 ΑΚ¹³⁶. Ακόμα ανάλογη περίπτωση θα πρέπει να θεωρηθεί αυτή του ανήλικου 17χρονου έναντι των ασκούντων τη γονική μέριμνα αυτού, εάν δεχθούμε την ορθότερη άποψη ότι οι 17χρονοι έχουν τη θεμελιωδικαική ενηλικότητα του συνέρχεσθαι και μπορούν να επικαλεστούν την άσκηση του δικαιώματος αυτού, οπότε ενδεχόμενη απαγόρευση εκ μέρους των ασκούντων τη γονική μέριμνα αυτών δεν εμπίπτει στην άσκησή της.

4. Περιορισμοί

- 82 Οι περιορισμοί στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προς τη νομική φύση του κανόνα που τους επιβάλλει είναι αφηρημένοι, όταν επιβάλλονται με τυπικό νόμο ή κανονιστική απόφαση, ή συγκεκριμένοι όταν επιβάλλονται με ατομική διοικητική πράξη ή δικαστική απόφαση και ανάλογα με τα περιεχόμενο της περιοριστικής τους εμβέλειας στην ανθρώπινη δραστηριότητα που εμπίπτει στο πεδίο προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος αποτελούνται από απαγορεύσεις ή επιταγές. Οι περιορισμοί μίας συνάθροισης διακρίνονται σε αυτούς που επιβάλλουν απαγόρευση και σε απλούς περιορισμούς που αφορούν τη δυνατότητα διοργάνωσης και συμμετοχής καθώς και τον καθορισμό του τόπου και του χρόνου της διεξαγωγής της συνάθροισης αλλά δεν φτάνουν στην πλήρη απαγόρευση. Οι περιορισμοί μπορεί να προβλέπονται απευθείας από τον νόμο ή μπορεί να εξουσιοδοτείται η αστυνομική αρχή να τους επιβάλλει.

A. Η απαγόρευση μίας συνάθροισης

- 83 Η απαγόρευση της συνάθροισης αποτελεί προληπτικό μέτρο και συνήθως προβλέπεται στον νόμο. Απαγόρευση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων προέβλεπαν το άρθρο 6 ΝΔ 794/1971 και το ΒΔ 168/1972 που απαγόρευαν τη διεξαγωγή δημόσιας

¹³⁶ Πρβλ. συναφώς Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 86.

υπαίθριας συνάθροισης μεταξύ άλλων πλησίον κεντρικών κυβερνητικών κτιρίων ή σε συγκεκριμένα σημεία των πόλεων ή οι χρονικοί περιορισμοί του άρθρου 4 παρ. 3 ΝΔ 794/1971, που απαγόρευε τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις κατά τις ώρες κοινής ψυχίας¹³⁷.

Ο νέος ν. 4703/2020 προβλέπει στο άρθρο 7 παρ. 1¹³⁸ την απαγόρευση σε τρεις αποκλειστικά περιπτώσεις, αν: α) Επαπειλείται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, λόγω ιδιαιτέρως πιθανής διάπραξης κάποιων σοβαρών εγκλημάτων, ιδίως, κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας, της ιδιοκτησίας και της πολιτειακής εξουσίας ή β) απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής σε ορισμένη περιοχή ή γ) πρόκειται για τη λεγόμενη «αντισυγκέντρωση»¹³⁹. Οι περ. (α) και (β) αποτελούν ουσιαστικά επανάληψη των περιπτώσεων που προβλέπει η παρ. 2 του άρθρου 11 Σ., χωρίς όμως να γίνεται η διάκριση που προβλέπει αυτή η συνταγματική διάταξη μεταξύ γενικής απαγόρευσης και απαγόρευσης σε συγκεκριμένη περιοχή και επίσης με τη διαφορά ότι η αόριστη νομική έννοια της «δημόσιας ασφάλειας» εξειδικεύεται στην ιδιαιτέρως πιθανή διάπραξη σοβαρών εγκλημάτων, ιδίως δε, κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας, της ιδιοκτησίας και της πολιτειακής εξουσίας, τα οποία μνημονεύονται ενδεικτικά («ιδίως»). Στις περιπτώσεις αυτές όμως μία τέτοια συνάθροιση δεν θα ήταν απλά αντίθετη στη δημόσια ασφάλεια αλλά θα ενέπιπε στις κατηγορίες των ενόπλων ή μη ψύχων συναθροίσεων οι οποίες κατά την παρ. 1 του άρθρου 11 Σ. εκπίπτουν του πεδίου προστασίας του δικαιώματος του συνέρχεσθαι¹⁴⁰. Ορθότερο θα ήταν de lege ferenda να μην εξειδικεύεται η δημόσια ασφάλεια ως αόριστη νομική έννοια μόνο στις περιπτώσεις που αναφέρει ο νόμος οι οποίες εμπίπτουν στις έννοιες «μη ήσυχες» και «ένοπλες» που ούτως ή άλλως εξαιρούνται του πεδίου προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος του συνέρχεσθαι κατά την παρ. 1 του άρθρου 11 Σ.¹⁴¹ αλλά να τίθεται αυτοτελώς ως λόγος απαγόρευσης κατά την παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Άλλωστε, η διακινδύνευση ή διατάραξη της δημόσιας ασφάλειας δεν είναι απαραίτητο να συντελείται με τη διάπραξη ποινικών αδικημάτων ούτε ταυτίζεται με τις έννοιες «μη ήσυχη» και «ένοπλη» υπό την έννοια του άρθρου 11 παρ. 1 Σ.¹⁴². Διαφορετικά δεν θα

84

¹³⁷ Πρβλ. εκτενώς Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 74.

¹³⁸ Πάντως σε αντίθεση με άλλες έννοιες του νόμου ο τελευταίος δεν δίνει τον ορισμό της έννοιας της απαγόρευσης, θεωρώντας τον προφανώς ως αυτονόητο.

¹³⁹ Η διατύπωση της διάταξης της περ. γ' μιλάει «για δημόσια υπαίθρια συνάθροιση ο σκοπός της οποίας αντιτίθεται προς τον σκοπό ήδη προγραμματισμένης γνωστοποιηθείσας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3 και μη απαγορευθείσας συνάθροισης που πραγματοποιείται ή βρίσκεται σε εξέλιξη στην ίδια περιοχή ή εγγύς της ίδιας περιοχής και κατά το αυτό χρονικό διάστημα».

¹⁴⁰ Πρβλ. και υποσημ. 215.

¹⁴¹ Πρβλ. ανωτέρω.

¹⁴² Πρβλ. και κατωτέρω.

υπήρχε λόγος επιβολής απαγόρευσης κατά την παρ. 2 του άρθρου 11 Σ, αφού ούτως ή άλλως αυτές δεν προστατεύονται κατά την παρ. 1.

- 85** Μία συνήθης απαγόρευση των δημοσίων συναθροίσεων είναι αυτή που επιβάλλεται λόγω επίσκεψης κάποιου υψηλού αξιωματούχου ενός κράτους, συνήθως Αρχηγού Κράτους ή Κυβέρνησης στα σημεία από τα οποία θα διέλθει ο επίσημος επισκέπτης και η αυτοκινητοπομπή που τον συνοδεύει και για μία ακτίνα εκατοντάδων μέτρων από αυτά, η οποία δύσκολα μπορεί να δικαιολογηθεί από την ως άνω διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 ν. 4703/2020, όπως είναι αυτό διατυπωμένο.

Β. Η διάλυση μίας συνάθροισης

- 86** Ειδικότερη περίπτωση είναι η διάλυση μίας συνάθροισης εν εξελίξει, όπου ανάλογα με την περίπτωση μπορεί να εξομοιωθεί με απαγόρευση¹⁴³ ή να αποτελέσει απλό περιορισμό.
- 87** Ως «διάλυση» το άρθρο 2 παρ. 7 ν. 4703/2020 εννοεί τη διακοπή της διεξαγωγής δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης και την εκούσια ή μη απομάκρυνση των συναθροισθέντων, κατόπιν προφορικής ή γραπτής διαταγής της παριστάμενης αστυνομικής αρχής προς τους συμμετέχοντες στη συνάθροιση να απομακρυνθούν. Η διάλυση μίας συνάθροισης είναι μέτρο κατασταλακτικό σε αντίθεση με την απαγόρευση που είναι μέτρο προληπτικό. Υποστηρίζεται η νομική εξομοίωση των δύο εννοιών και μέτρων¹⁴⁴. Η άποψη αυτή έχει την εξής λογική, ότι και τα δύο μέτρα οδηγούν τελικά στη μη πραγματοποίηση της συνάθροισης. Μόνο που η απαγόρευση ως προληπτικό μέτρο αποτρέπει τη διεξαγωγή μίας συνάθροισης πριν αυτή ξεκινήσει, ενώ η διάλυση τη ματαιώνει ενώ έχει ξεκινήσει και βρίσκεται σε εξέλιξη. Η διάλυση μπορεί να αφορά μία απαγορευμένη και γι αυτό παρανόμως διεξαγόμενη συνάθροιση, οπότε σε αυτή την περίπτωση εξομοιώνεται πράγματι με απαγόρευση¹⁴⁵, μπορεί να αφορά όμως μία συνάθροιση που επετράπη μεν με όρους και περιορισμούς που δεν τηρήθηκαν ή που έπαψε να ενέχει τα απαραίτητα στοιχεία μίας συνάθροισης κατά το Σύνταγμα, της ειρηνικής και άοπλης¹⁴⁶. Στην περίπτωση, λοιπόν, που μία συνάθροιση επετράπη αρχικά με όρους και περιορισμούς που δεν τηρήθηκαν θα πρέπει να θεωρηθεί η διάλυση ως περιορισμός,

¹⁴³ Κατά τους Κ. Χρυσόγονο/Σ. Βλαχόπουλο, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 521, η δυνατότητα διάλυσης μίας συνάθροισης εμπεριέχεται στην απαγόρευσή της. Αυτό ισχύει βέβαια στην περίπτωση διάλυσης μίας αρχικά απαγορευθείσας συνάθροισης.

¹⁴⁴ Έτσι Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π., σελ. 521· Χ. Ανθόπουλος, *Υποχρέωση γνωστοποίησης και δυνατότητα διάλυσης των συναθροίσεων*, σε constitutionalism.gr 09.07.2020, διαθέσιμο σε [link](#), αναδημοσίευση από εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ 09.07.2020.

¹⁴⁵ Πρβλ. υποσημ. 144.

¹⁴⁶ Πρβλ. Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 31.

- δραστικός και επαχθής μεν, αλλά ένα σκαλί πιο κάτω από την απαγόρευση που συνιστά a priori ματαίωση του δικαιώματος¹⁴⁷.
- Η διάλυση μίας συνάθροισης προβλέπεται στο άρθρο 9 ν. 4703/2020 στις ακόλουθες περιπτώσεις¹⁴⁸:
- α) Στην περίπτωση εν εξελίξει συνάθροισης όταν
- αα) πραγματοποιείται παρά την έκδοση απόφασης απαγόρευσης του άρθρου 7 (άρθρο 9 παρ. 1 περ. α΄) ή
- αβ) οι συμμετέχοντες δεν συμμορφώνονται προς τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν σε σχέση με αυτή, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 8 (άρθρο 9 παρ. 1 περ. β΄) ή
- αγ) μετατρέπεται σε βίαιη με τη διάπραξη σοβαρών αξιόποινων πράξεων, όπως επιθέσεων κατά προσώπων, εμπρησμών, φθορών δημόσιας ή ιδιωτικής περιουσίας, βαιοπραγιών κατά της αστυνομικής δύναμης και ιδίως σε περιπτώσεις που χρησιμοποιούνται αυτοσχέδιοι εκρηκτικοί και εμπρηστικοί μηχανισμοί, φωτοβολίδες, αιχμηρά αντικείμενα ή από τη συνέχισή της προκαλείται άμεσος κίνδυνος κατά της ζωής ή σωματική βλάβη (άρθρο 9 παρ. 1 περ. γ΄) ή
- αδ) πραγματοποιείται χωρίς να έχει γνωστοποιηθεί σύμφωνα με τα οριζόμενα στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 3, με την επιφύλαξη των οριζομένων στην παρ. 3 του ιδίου άρθρου (άρθρο 9 παρ. 1 περ. δ΄).
- β) Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 εδ. γ΄ του νόμου στην περίπτωση της αυθόρμητης ή έκτακτης συνάθροισης όταν, αν και είναι εφικτό, οι διοργανωτές δεν συμμορφωθούν με τους ορισμούς του άρθρου 3 παρ. 1 και 2 του νόμου, δηλ. δεν ορίσουν οργανωτή και δεν ανακοινώσουν την πραγματοποίησή της¹⁴⁹.
- Σε όλες τις περιπτώσεις η διάλυση συγκέντρωσης αποφασίζεται κατά διακριτική ευχέρεια της αστυνομικής αρχής και όχι κατ' ενάσκηση δεσμίας αρμοδιότητας¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Πρβλ. εκτενώς Χ. Τσιλιώτης, Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 546 επ.

¹⁴⁸ Πρβλ. επίσης Χ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 547.

¹⁴⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 εδ. α΄ αυθόρμητη ή έκτακτη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση που δεν έχει γνωστοποιηθεί κατά τα οριζόμενα στις παρ. 1 και 2 επιτρέπεται, εφόσον δεν διαφαίνονται κίνδυνοι διασάλευσης της δημόσιας ασφάλειας ή σοβαρής διατάραξης της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Από τη διατύπωση αυτή συνάγεται ότι η αυθόρμητη ή έκτακτη δημόσια συνάθροιση καταρχήν επιτρέπεται, με τους περιορισμούς της τήρησης δημόσιας ασφάλειας και της μη διατάραξης της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Κατά συνέπεια υπόκειται καταρχήν στους ίδιους περιορισμούς με την προγραμματισμένη συνάθροιση.

¹⁵⁰ Βλ. Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 550.

Τα μέσα για τη διάλυση μίας εν εξελίξει συνάθροισης ορίζει το άρθρο 10 παρ. 2-5 ΠΔ 73/2020¹⁵¹.

Γ. Η υποχρέωση γνωστοποίησης

96 Το άρθρο 3 ν. 4703/2020 προβλέπει την υποχρέωση γνωστοποίησης της διεξαγωγής

¹⁵¹ Το άρθρο 10 παρ. 2-5 του ΠΔ ορίζει: «2. Για τη διάλυση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:

α. Πριν από την εκδήλωση οποιασδήποτε άλλης ενέργειας, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής ζητά από τον οργανωτή να αποκαταστήσει την ομαλή διεξαγωγή της συνάθροισης ή να ανακοινώσει τη λήξη αυτής στους συμμετέχοντες, καλώντας τους να απομακρυνθούν άμεσα και ήσυχα από το χώρο πραγματοποίησής της.

β. Σε περίπτωση άρνησης ή αδυναμίας του οργανωτή να ανταποκριθεί στο ανωτέρω αίτημα, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής προσκαλεί στον τόπο της συνάθροισης τον αρμόδιο εισαγγελέα πρωτοδικών, στον οποίο ανακοινώνει ότι συντρέχει περίπτωση διάλυσης. Εν συνεχεία, με την παρουσία και τη σύμφωνη γνώμη του εισαγγελέα πρωτοδικών, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής ανακοινώνει στους μετέχοντες τους λόγους για τους οποίους δεν επιτρέπεται να πραγματοποιηθεί ή να συνεχισθεί η συνάθροιση και τους προσκαλεί με τη χρήση μεγαφώνου ή άλλου πρόσφορου μέσου να απομακρυνθούν άμεσα και ήσυχα από το χώρο πραγματοποίησης της, επισημαίνοντας τις κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Η υπόδειξη για διάλυση της συνάθροισης και απομάκρυνσης των συμμετεχόντων επαναλαμβάνεται τρεις (3) φορές.

γ. Εφόσον η συνάθροιση συνεχίζεται και οι συμμετέχοντες δεν συμμορφώνονται στις υποδείξεις για διάλυση της συνάθροισης και εκούσια απομάκρυνσή τους, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής υλοποιεί την απόφαση για τη διάλυση της συνάθροισης, λαμβάνοντας υπόψη και συνεκτιμώντας, ιδίως, τον αριθμό των συμμετεχόντων, την ένταση που επικρατεί και τη βαρύτητα των αξιοποιώνων πράξεων που τελούνται ή που η τέλεσή τους πιθανολογείται βασίμως.

3. Η διάλυση της συνάθροισης πραγματοποιείται κατόπιν σχετικής ρητής εντολής του επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής, η οποία δίδεται και εκτελείται μόνον εφόσον έχουν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες της προηγούμενης παραγράφου και ως εκ τούτου έχουν εξαντληθεί όλες οι δυνατότητες ήπιας διευθέτησης του ζητήματος με εκούσια αποχώρηση των συναθροισθέντων. Οποιαδήποτε ενέργεια της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής για την υλοποίηση της εντολής διάλυσης της συνάθροισης τελεί υπό τις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και διακόπτεται άμεσα με την εξάλειψη του λόγου που επέβαλε την εκδήλωσή της.

4. Για τη διάλυση της συνάθροισης χρησιμοποιούνται από την αστυνομική ή λιμενική αρχή τα πλέον πρόσφορα, αναγκαία και ανάλογα προς την περίπτωση νόμιμα μέσα.

5. Σε κατεπείγουσες περιπτώσεις σοβαρής διασάλευσης της δημόσιας ασφάλειας και, ιδίως, σε περιπτώσεις διάπραξης εγκλημάτων κατά της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας ή σε περιπτώσεις γενικευμένων επεισοδίων, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής δικαιούται και πριν από την άφιξη στο χώρο της συνάθροισης του εισαγγελικού λειτουργού, να προβαίνει στις προβλεπόμενες από τις προηγούμενες παραγράφους ενέργειες διάλυσης, τηρουμένων και των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 10 του ν. [4703/2020](#)».

της συνάθροισης από τον οργανωτή στην αρμόδια αρχή καθορίζοντας τον τρόπο και τη διαδικασία (παρ. 1 και 2). Η δε διαδικασία εξειδικεύεται έτι περαιτέρω με το άρθρο 3 του ΠΔ 73/2020, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 14 ν. 4703/2020. Η υποχρέωση προηγούμενης γνωστοποίησης πρέπει να διακρίνεται από την υποχρέωση υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση προηγούμενης άδειας τελέσεως μίας συνάθροισης και ορισμού οργανωτή. Η δεύτερη συνιστά σαφώς πιο επαχθή περιορισμό, η δε συνταγματική τους δικαιολόγηση διαφοροποιείται αναλόγως¹⁵².

Αμφίβολο είναι εάν η απλή υποχρέωση γνωστοποίησης και ορισμού οργανωτή αποτελεί περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος που χρήζει συνταγματικής δικαιολόγησης κατά τους περιορισμούς των περιορισμών (αρχή της επιφύλαξης του νόμου και αρχή της αναλογικότητας) ή απλό προσδιορισμό της άσκησης του δικαιώματος, υπό την έννοια ότι η γνωστοποίηση στην αστυνομική ή λιμενική αρχή αποσκοπεί στη λήψη των απαραίτητων μέτρων από την αρχή τόσο για την προστασία και την ομαλή διεξαγωγή της συνάθροισης όσο και της κυκλοφοριακής κίνησης και του δικαιώματος κίνησης των αυτοκινητιστών, λοιπών περαστικών και περιοίκων¹⁵³. Δεδομένου ότι προβλέπεται μία γνήσια νομική υποχρέωση/επιταγή προς τους διοργανωτές και συμμετέχοντες στη συνάθροιση, οι μεν να προβούν στις προβλεπόμενες ενέργειες, οι δε να συμμετάσχουν σε μία συνάθροιση που έχουν τηρηθεί οι ως άνω ενέργειες, θα πρέπει να θεωρήσουμε αυτή την υποχρέωση ως περιορισμό του δικαιώματος¹⁵⁴. Ως περιορισμός του δικαιώματος θα πρέπει να θεωρηθεί και ο ορισμός οργανωτή, οι υποχρεώσεις του οποίου αναφέρονται στο άρθρο 4 ν. 4703/2020¹⁵⁵, ο οποίος θα πρέπει να δικαιολογείται συνταγματικά με βάση την αρχή της αναλογικότητας¹⁵⁶.

Δ. Απλοί περιορισμοί

Το άρθρο 8 ν. 4703/2020 προβλέπει απλούς περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώ- 99

¹⁵² Πρβλ. κατωτέρω υπό V 2.

¹⁵³ Πρβλ. υπέρ της δεύτερης άποψης υπό την έποψη του άρθρου 11 ΕΣΔΑ τις νομολογιακές αναφορές στην υποσημ. 95 καθώς και ΕΔΔΑ, απόφαση της 27.01.2009, αρ. προσφ., 16999/04, παρ. 35, (*Samüt Karabulut v. Turkey*) με τη ρητή επισήμανση ότι «*regulations of this nature* (σ.σ. η προηγούμενη γνωστοποίηση και ο ορισμός οργανωτή) *should not represent a hidden obstacle to freedom of peaceful assembly as protected by the Convention*».

¹⁵⁴ Βλ. συναφώς και εκτενώς Συνταγματικά Ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 542 επ. Ως de facto περιορισμό του δικαιώματος στην ελευθερία της συνάθροισης θεωρεί η European Commission for Democracy through Law, Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 10, την υποχρέωση της προηγούμενης αναγγελίας της συνάθροισης στις αρχές.

¹⁵⁵ Πρβλ. επίσης άρθρο 3 ΝΔ 794/1971.

¹⁵⁶ Πρβλ. κατωτέρω.

ματος του συνέρχεσθαι πέραν της απαγόρευσης, της διάλυσης και της υποχρέωσης γνωστοποίησης και ορισμού οργανωτή κατά τα άρθρα 3, 4, 7 και 9.

- 100** Οι περιορισμοί διακρίνονται σε αυτούς που επιβάλλονται σε επικείμενη δημόσια συνάθροιση κατά την παρ. 1 και σε αυτούς που επιβάλλονται σε εν εξελίξει δημόσια συνάθροιση. Για μεν την πρώτη αυτοί επιβάλλονται εάν πιθανολογείται ότι η διεξαγωγή της θα διαταράξει δυσανάλογα την κοινωνικοοικονομική ζωή της συγκεκριμένης περιοχής, λόγω ιδίως των ειδικότερων κυκλοφοριακών και άλλων ιδιαίτερων τοπικών συνθηκών. Για δε τη δεύτερη περίπτωση αυτοί μπορούν να επιβληθούν εάν η διεξαγωγή της προκαλεί δυσανάλογα μεγάλη διατάραξη στην κοινωνικοοικονομική ζωή της περιοχής, λόγω ιδίως του αριθμού των συμμετεχόντων και λαμβάνοντας υπόψη ιδίως τις ειδικότερες κυκλοφοριακές και άλλες ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες. Τέλος, περιορισμός στην άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι εισάγεται από την επιβολή απαγόρευσης στους αστυνομικούς υπαλλήλους να συμμετέχουν σε δημόσια συνάθροιση χωρίς να φορούν τη στολή τους¹⁵⁷.

Ε. Περιορισμοί σε δημόσιες κλειστές συναθροίσεις

- 101** Ο ν. 4703/2020 δεν ρυθμίζει στο πεδίο εφαρμογής του τις δημόσιες κλειστές συναθροίσεις παρά μόνο τις υπαίθριες. Κατά συνέπεια αφήνει τις κλειστές αρρύθμιστες. Για τις τελευταίες περιείχε ρυθμίσεις το ΝΔ 794/1971, το οποίο όμως καταργήθηκε με βάση το άρθρο 22 παρ. 2 ν. 4703/2020 από την έναρξη ισχύος του τελευταίου. Έτσι ο νομοθέτης θέλησε, με το να καταστήσει τις δημόσιες κλειστές συναθροίσεις νομοθετικά αρρύθμιστες, να μην επιβάλει περιορισμούς σε αυτές.
- 102** Έναν τέτοιο περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι σε κλειστό χώρο επέβαλε το άρθρο 5 παρ. 2 ΝΔ 794/1971 με την απαγόρευση τοποθέτησης μεγαφώνων για τη μετάδοση εκτός του κλειστού χώρου των ομιλιών που λάμβαναν χώρα εντός αυτού¹⁵⁸.
- 103** Επίσης, περιορισμό και μάλιστα συνταγματικά αδικαιολόγητο σύμφωνα με το άρθρο

¹⁵⁷ Πρβλ. σχετικά για την προβληματική Κ. Ρέμελης, *Η ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης από αστυνομικούς υπαλλήλους και η υποχρέωση πολιτικής-κομματικής ουδετερότητας*, ΕφΔΔ 2013, σελ. 773 επ.· Σ. Βλαχόπουλος, *Το Δικαίωμα των αστυνομικών να διαδηλώνουν με στολή*, ΕφΔΔ 2013, σελ. 406 επ.

¹⁵⁸ Υποστηρίζεται βέβαια ότι στην περίπτωση που οι ομιλίες εντός του κλειστού χώρου μεταδίδονται με μεγάφωνα ή οθόνες εκτός του χώρου που λαμβάνει χώρα η κλειστή συνάθροιση, αυτή μετατρέπεται σε δημόσια— πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1002. Contra Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 17. Σε αυτή την περίπτωση πρακτικά αυτό μπορεί να έχει ενδιαφέρον υπό την έποψη του άρθρου 11 παρ. 1 εδ. α΄ Σ. 75 ότι η Αστυνομία μπορεί να παρευρίσκεται στον εκτός της συγκέντρωσης ανοιχτό χώρο, εντός του οποίου όμως υπάρχει ήχος ή/και εικόνα από τις ομιλίες εντός του κλειστού.

11 παρ. 2 εδ. α΄ Σ. θεωρείται και η παρουσία της Αστυνομίας σε δημόσιες κλειστές συναθροίσεις. Η διάταξη αυτή εισάγει *e contrario* άμεσης ισχύος *ex constitutione* απαγόρευση και δεν είναι απαραίτητο να την επαναλαμβάνει ο νόμος. Η παρουσία της Αστυνομίας είναι επιτρεπτή μόνο όταν το ζητήσουν οι διοργανωτές της συνάθροισης¹⁵⁹. Περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος που εξομοιώνεται με την παρουσία της Αστυνομίας συνιστά και η εγκατάσταση καμερών και άλλων μικροφωνικών, φωτογραφικών ή τηλεοπτικών μέσων παρακολούθησης από την Αστυνομία¹⁶⁰.

Αντίθετα, επιτρεπτή καταρχήν είναι η παρουσία της Αστυνομίας στις δημόσιες υπαίθριες 104 συναθροίσεις, με σκοπό όμως την επιτήρηση και εάν χρειασθεί την επιβολή της τάξης και όχι την παρακολούθηση και καταγραφή των συμμετεχόντων¹⁶¹. Το αυτό ισχύει και για την εγκατάσταση καμερών και άλλων τεχνικών μέσων ασφαλείας (πρβλ. και ΠΔ 75/2020).

ΣΤ. Περιορισμοί για ειδικές κατηγορίες προσώπων

Η απαγόρευση ή υπό προϋποθέσεις συμμετοχή σε δημόσιες συναθροίσεις ειδικών 105 κατηγοριών προσώπων συνιστούν ένα ιδιαίτερο είδος περιορισμών του δικαιώματος του συνέρχεσθαι. Τέτοιοι περιορισμοί αφορούν κυρίως πρόσωπα που τελούν σε καθεστώς ειδικής κυριαρχικής ή εξουσιαστικής σχέσης (κρατούμενους, μαθητές, στρατεύσιμους στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας κ.ά.). Επίσης, αφορούν κατηγορίες δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων για τους οποίους απαιτείται να υφίσταται καταρχήν ουδετερότητα και αμεροληψία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Υπό το ισχύον Σύνταγμα δεν επιτρέπεται καταρχήν απαγόρευση συμμετοχής σε δημόσια συνάθροιση για τα παραπάνω πρόσωπα που τελούν σε ειδική εξουσιαστική σχέση, άλλωστε δεν προβλέπονται τέτοιοι ούτε από την κοινή νομοθεσία, εκτός ίσως από τους κρατούμενους, τους οποίους το ειδικό καθεστώς που τελούν λόγω της στέρισης της προσωπικής τους ελευθερίας με δικαστική απόφαση, δεν τους επιτρέπει να ασκήσουν το δικαίωμα αυτό, παρά μόνο εάν τους έχει χορηγηθεί άδεια σύμφωνα με τις διατάξεις του Σωφρονιστικού Κώδικα και στο πλαίσιο της άδειας αυτής.

Όσον αφορά τις κατηγορίες των δικαστικών λειτουργών και των υπηρετούντων στις 106 ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας, η όποια απαγόρευση εντάσσεται μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 29 παρ. 3 Σ., που εισάγει ενδογενή περιορισμό εκ του Συντάγματος και μόνο για εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος. Πάντως, η συμμετοχή σε συνάθροιση πολιτικού κόμματος καθ' εαυτή δεν πρέπει να θεωρηθεί απαγορευμένη, αλλά μόνο εάν ο συμμετέχων εκδηλώνει φανερά την τοποθέτησή του υπέρ του κόμματος, π.χ. φέροντας διακριτικά του κόμματος (ειδική αμφίεση, αυτοκόλλητα, σημαίες,

¹⁵⁹ Βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1023.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ Πρβλ. Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 28.

υποστήριξη πανώ κ.ά.) ή φωνάζοντας συνθήματα υπέρ του κόμματος¹⁶². Παρέπεται, ότι απαγορευμένη είναι και η διοργάνωση συνάθροισης υπέρ πολιτικού κόμματος και η διαφήμιση αυτής, π.χ. με τη διανομή φυλλαδίων, με την πρόσκληση μέσω τηλεβόα ή μεγαφώνου, τη διανομή προσκλήσεων κ.ά. Το αυτό ισχύει αναλογικά αλλά μόνο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, όπως εισήχθη με την αναθεώρηση της παρ. 3 του άρθρου 29 Σ. το 2001, για τους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο.

5. Συνταγματική δικαιολόγηση των περιορισμών

- 107** Διακριτό από το ζήτημα των περιορισμών καθ' εαυτών είναι το ζήτημα της συνταγματικής δικαιολόγησής τους. Η τελευταία επιτυγχάνεται ύστερα από την εφαρμογή των περιορισμών των περιορισμών (Schranken-Schranken) μόνο όταν οι περιορισμοί στην άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος επιβάλλονται με τήρηση των περιορισμών τους και μόνο τότε αυτοί είναι συνταγματικά δικαιολογημένοι. Ένας μη συνταγματικά δικαιολογημένος περιορισμός συνιστά παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματος, η οποία διακρίνεται από τον θεμιτό περιορισμό του. Οι σημαντικότεροι περιορισμοί των περιορισμών είναι η αρχή της επιφύλαξης του νόμου και η αρχή της αναλογικότητας, αμφότερες προερχόμενες από τη γενική συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου¹⁶³. Το άρθρο 11 παρ. 2 Σ. προβλέπει και έναν ειδικότερο και ιδιαίτερο για τους περιορισμούς του δικαιώματος του συνέρχεσθαι περιορισμό, την ειδική αιτιολογία της πράξης απαγόρευσης.

A. Η επιφύλαξη του νόμου

a. Η ειδική επιφύλαξη του νόμου της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ

- 108** Η συνταγματική δικαιολόγηση των περιορισμών παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε σύγκριση προς το αντίστοιχο δικαίωμα που προστατεύεται από την ΕΣΔΑ, τον ΧΘΔΕΕ και άλλα Συντάγματα καθότι η παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. σε αντίθεση με τα προαναφερθέντα κείμενα προβλέπει ως μόνο περιορισμό την απαγόρευση και μάλιστα για

¹⁶² Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1028.

¹⁶³ Πρβλ. ΣτΕ 2112/1984 ΤοΣ. 1985, σελ. 65 επ.· ΣτΕ 1149/1988· ΑΠ Ολ (Πλήρης) 6/2009 ΝοΒ 2009, σελ. 568· ΑΠ Ολ (Πλήρης) 9/2015 ΧΡΙΔ 2015/575· ΑΠ 899/2001 ΕλλΔνη 2002, σελ. 772· ΑΠ 1043/2001 ΕλλΔνη 2002, σελ. 461· ΑΠ 1462/2005 ΕλλΔνη 2006, σελ. 190· ΑΠ 1518/2003 ΤΝΠ ΔΣΑ· ΑΠ 348/2009 ΤΝΠ ΔΣΑ. Για τη δικαιοκρατική θεμελίωση της αρχής της αναλογικότητας στη Γερμανία πρβλ. Χ. Τσιλιώτης, *Η αρχή της αναλογικότητας*, ό.π. παρ. (υποσημ. 46), σελ. 164 επ., (με περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία του ΓΟΣΔ).

συγκεκριμένους λόγους, καθορίζοντας και την αρμόδια αρχή για την επιβολή τους¹⁶⁴. Σύμφωνα με τη γενική θεωρία και τη δογματική των θεμελιωδών δικαιωμάτων η παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. περιέχει ειδική επιφύλαξη του νόμου για την προστασία του δικαιώματος, άλλως ειπείν η προστασία του δικαιώματος υπόκειται σε ειδική επιφύλαξη του νόμου¹⁶⁵. Η ειδική επιφύλαξη του νόμου (qualifizierter Gesetzesvorbehalt) αντιπαραβάλλεται στη γενική επιφύλαξη του νόμου (allgemeiner Gesetzesvorbehalt), όπου η τελευταία συντρέχει όταν το Σύνταγμα αναφέρει ότι ένα θεμελιώδες δικαίωμα μπορεί να περιοριστεί απλά με νόμο (π.χ. άρθρο 5 παρ. 3 Σ.) ή προστατεύεται όπως νόμος ορίζει (π.χ. άρθρα 5^Α παρ. 1 εδ. α΄, 9^Α παρ. 2 Σ.), χωρίς να θέτει άλλες προϋποθέσεις ή να ορίζει συγκεκριμένα για ποιους σκοπούς μπορεί αυτό να γίνει (πρβλ. π.χ. εκτός από το άρθρο 11 παρ. 2 Σ., και άρθρα 13 παρ. 2, 14 παρ. 1, 17 παρ. 2 Σ.)¹⁶⁶. Η αρχή

¹⁶⁴ Ο Γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος υποβάλλει στο άρθρο 8 παρ. 2 αυτού την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι στην απλή επιφύλαξη του νόμου. Βέβαια, έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία του ΓΟΣΔ ότι λόγω της στενής σχέσης της ελευθερίας του συνέρχεσθαι με την ελευθερία της έκφρασης του άρθρου 5 παρ. 1 ΘΝ και της σημασίας αμφοτέρων για τη φιλελεύθερη δημοκρατική τάξη, για τους περιορισμούς στην πρώτη ισχύει η θεωρία της αλληλεπίδρασης του δικαιώματος με τους περιορισμούς (Wechselwirkungslehre), την οποία εφαρμόζει στους περιορισμούς στη δεύτερη, υπό την έννοια ότι ο περιορισμός στο δικαίωμα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον σκοπό και τη σημασία του για τη φιλελεύθερη δημοκρατική τάξη – πρβλ. BVerfGE 69, 315, 348-349 (Borkdorf), BVerfGE 87, 399, 407 (Versammlungsauflösung). Το γεγονός αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι το BVerfG μεταφέρει στην παρ. 2 του άρθρου 8 ΘΝ για την ελευθερία της συνάθροισης την ειδική επιφύλαξη των γενικών νόμων της παρ. 2 του άρθρου 5 ΘΝ για την ελευθερία της έκφρασης – πρβλ. υποσημ. 191.

¹⁶⁵ Πρβλ. και Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 121, Χ. Τσιλιώτης, *Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, ό.π. παρ. (υποσημ. 131), σελ. 452-454, Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 518, κατά τους οποίους υπάρχει διπλή ειδική επιφύλαξη του νόμου για την in abstracto ρύθμιση αλλά και υπέρ των αστυνομικών αρχών για την in concreto απαγόρευση. Contra Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 21, ο οποίος συνάγει από την παρ. 1 του άρθρου 11 Σ. ότι το δικαίωμα του συνέρχεσθαι προστατεύεται ανεπιφύλακτα. Προς αυτή την κατεύθυνση και η ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, με την αδόκιμη διατύπωση ότι «*Η κατοχύρωση της ελευθερίας συναθροίσεων και διαδηλώσεων από το άρθρο 11 παρ. 1 του Συντάγματος δεν υποβάλλεται σε επιφύλαξη νόμου, αλλά η άσκησή της υπάγεται στους γενικούς περιορισμούς της κείμενης νομοθεσίας, ώστε να μη θίγονται προστατευόμενα δικαιώματα ή έννομα αγαθά τρίτων (ζωή, τιμή, περιουσία κ.λπ.)*». Ο μεν Δερβιτσιώτης παραγνωρίζει ότι η ειδική επιφύλαξη του νόμου προκύπτει από την παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. και όχι από την παρ. 1 αυτού, η δε απόφαση του ΑΠ δεν λαμβάνει υπόψη ότι και η υπαγωγή της προστασίας ενός θεμελιώδους δικαιώματος στην τήρηση των γενικών νόμων θεωρείται ειδική επιφύλαξη του νόμου.

¹⁶⁶ Πρβλ. για τη διάκριση μεταξύ γενικής και ειδικής επιφύλαξης του νόμου όσον αφορά την επιβολή περιορισμών στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 163-264, Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 113, Α. Ράικος, ό.π. παρ. (υποσημ. 123), σελ. 160.

της επιφύλαξης του νόμου κατοχυρώθηκε ρητά στο συνταγματικό κείμενο στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ΄ Σ. με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η οποία παραπέμπει ρητά στην εκάστοτε διάταξη που προστατεύει ένα θεμελιώδες δικαίωμα¹⁶⁷ και είχε και ως προς αυτό το σημείο επιβεβαιωτικό χαρακτήρα¹⁶⁸. Ως νόμος υπό την έννοια του άρθρου 11 παρ. 2 εδ. β΄ Σ. θεωρείται όχι μόνο ο τυπικός νόμος αλλά και ο υπό τους ορισμούς του άρθρου 43 παρ. 2 Σ. κατ' εξουσιοδότηση τυπικού ουσιαστικός νόμος (διάταγμα ή απόφαση), όχι όμως νόμος που κυρώνει διεθνή σύμβαση προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά το άρθρο 28 παρ. 1 Σ.¹⁶⁹, εκτός εάν στον νόμο αυτόν πέραν από την κυρωτική διάταξη υπάρχει άλλη διάταξη, ενδεχομένως άσχετη με το περιεχόμενο του λοιπού νόμου, όπως ενίοτε συμβαίνει, που επιβάλλει περιορισμό.

- 109** Από το γράμμα της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. προκύπτει ότι η ειδική επιφύλαξη του νόμου ισχύει μόνο για την απαγόρευση¹⁷⁰ και μόνο για τις υπαίθριες συναθροίσεις. Επίσης, από τη γραμματική διατύπωση της ίδιας διάταξης συνάγεται ότι ο συνταγματικός νομοθέτης διαφοροποιεί τις απαγορεύσεις των συναθροίσεων σε «γενικές» και «σε ορισμένη περιοχή». Για μεν τις πρώτες απαιτεί όπως η απαγόρευση θα πρέπει να αποτρέπει επικείμενο σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, για δε τις δεύτερες η απαγόρευση είναι δικαιολογημένη εάν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Συνεπεία του γράμματος της διάταξης αυτές οι προϋποθέσεις δεν ισχύουν εναλλακτικά ή σωρευτικά για την επιβολή της κάθε απαγόρευσης, αλλά ξεχωριστά η καθεμία για εκάστη των περιπτώσεων που αναφέρεται, κάτι που παραγνωρίζει το άρθρο 7 παρ. 1 ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις¹⁷¹. Στο σημείο αυτό η διάταξη όπως είναι διατυπωμένη δεν είναι συμβατή με το Σύνταγμα¹⁷² και για να περισωθεί συνταγματικά θα πρέπει στο πλαίσιο της σύμφωνης

¹⁶⁷ Υπό αυτή την έννοια δεν μπορεί να συσχετισθεί με τη διάταξη του άρθρου 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, η οποία περιέχει ρήτρα γενικής επιφύλαξης του νόμου για όλα τα προστατευόμενα από τον Χάρτη θεμελιώδη δικαιώματα.

¹⁶⁸ Πρβλ. Κ. Χρυσόγονος, *Μία βεβαιωτική αναθεώρηση*, 2000 (passim).

¹⁶⁹ Πρβλ. ωστόσο Ε. Βενιζέλος, *Συναθροίσεις και πανδημία*, ό.π. παρ. (υποσημ. 74), ο οποίος θεωρεί την ΕΣΔΑ και το άρθρο 11 παρ. 2 αυτής ως «νόμο» που εξειδικεύει το άρθρο 11 παρ. 2 Σ.

¹⁷⁰ Πάντως να μεν η αρμοδιότητα της αστυνομικής αρχής προκύπτει από το Σύνταγμα, δεν επιτρέπεται να ασκηθεί, όμως, εάν ο νόμος δεν την προβλέπει – έτσι Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 518, Χ. Τσιλιώτης, *Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, ό.π. παρ. (υποσημ. 131), σελ. 454. Πρβλ. επίσης ΑΠ 782/1979 ΝοΒ 1979, σελ. 1142. Contra μη πειστικά Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, ό.π. παρ. (υποσημ. 21), σελ. 65.

¹⁷¹ Βλ. ανωτέρω υπό IV 1.

¹⁷² Πρβλ. και Ε. Βενιζέλος, *Συναθροίσεις και πανδημία*, ό.π. παρ. (υποσημ. 74), ο οποίος υποστηρίζει ότι ο Ν. 4703/2020 δεν κατηγοριοποιεί σωστά τις απαγορεύσεις του άρθρου 11 παρ. 2 εδ. β΄ Σ, Χ. Τσιλιώτης. Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη

ερμηνείας με το Σύνταγμα να ερμηνευθεί όπως προβλέπει η παρ. 2 του άρθρου 11 Σ.¹⁷³ Η διαφοροποίηση αυτή είναι γενικά κρίσιμη για την εξέταση της συνταγματικότητας των απαγορεύσεων των δημοσίων υπαιθρίων συναθροίσεων.

Οι όροι δημόσια ασφάλεια και κοινωνικοοικονομική ζωή αποτελούν αόριστες νομικές έννοιες και χρήζουν εξειδίκευσης από τη θεωρία και νομολογία. Πάντως, για να δικαιολογηθεί μία απαγόρευση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης απαιτείται όπως επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια και απειλείται σοβαρή διατάραξη για την κοινωνικοοικονομική ζωή. Και στις δύο περιπτώσεις δεν απαιτείται όπως οι λόγοι απαγόρευσης είναι ήδη υπαρκτοί αλλά πρέπει να επίκεινται ή απειλούνται όπως επίσης απαιτείται να μην είναι απλοί αλλά σοβαροί.

Η δημόσια ασφάλεια είναι έννοια στενότερη της δημόσιας τάξης. Στην έννοια της δημόσιας ασφάλειας περιέχεται η προστασία βασικών κοινωνικών αγαθών και η ύπαρξη του κράτους, η διαφύλαξη των φιλικών του σχέσεων με άλλες χώρες και διεθνείς οργανισμούς (πρβλ. και άρθρο 2 παρ. 2 Σ) και η ικανότητα λειτουργίας των θεσμών του, όπως και η προστασία του ελεύθερου δημοκρατικού πολιτεύματος (πρβλ. άρθρο 1 Σ.)¹⁷⁴. Κατά κρατούσα άποψη στην έννοια της δημόσιας ασφάλειας εντάσσεται και η δημόσια υγεία¹⁷⁵.

Η κοινωνικοοικονομική ζωή αποτελεί έννοια που δεν συναντάται συχνά σε νομικά κείμενα. Αφορά κοινωνικές και οικονομικές δράσεις του κράτους, των ιδιωτών και της κοινωνίας, όπως το εμπόριο, η λειτουργία των καταστημάτων και οικονομικών επιχειρήσεων, των δημοσίων υπηρεσιών (Υπουργείων, Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών, Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σχολείων, Πανεπιστημίων, Νοσοκομείων κ.ά.) και συνδικάτων, των δημοσίων

εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 546.

¹⁷³ Βλ. Χ. Τσιλιώτης, ό.π..

¹⁷⁴ Πρβλ. Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 124, Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 519, Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 29.

¹⁷⁵ Πρβλ. ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12, Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 124, Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 519, Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 29, Ε. Βενιζέλος, Συναθροίσεις και πανδημία, ό.π. παρ. (υποσημ. 74), Λ. Παπαδοπούλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 74), Α. Μανιτάκης, *Η δημόσια υγεία σκοπός συνταγματικά προστευόμενος*, σε constitutionalism 18.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#), αναδημοσίευση από ΤΑ ΝΕΑ 18.11.2020, Χ. Ανθόπουλος, *Η γενική απαγόρευση των υπαίθριων συναθροίσεων*, ό.π. παρ. (υποσημ. 74), Γ. Καραβοκύρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 74), Α. Παυλόπουλος, *Η γενική απαγόρευση συναθροίσεων ως ζήτημα ερμηνείας του Συντάγματος*, σε constitutionalism 17.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Πρβλ. επίσης από πλευράς Συγκριτικού Συνταγματικού Δικαίου και BVerfGE 69, 315, 352 (Borkdorf). Conrta Χ. Τσιλιώτης. *Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 557 με εκτενή επιχειρηματολογία.

συγκοινωνιών κ.ο.κ. Ο όρος έχει επικριθεί ως επιρρεπής σε καταχρήσεις εκ μέρους της αστυνομικής αρχής¹⁷⁶.

113 Κρίσιμη αν και αμφιλεγόμενη είναι η διάκριση για τις απαγορεύσεις «γενικά» και «σε ορισμένη περιοχή». Οι μεν πρώτες αφορούν αυτές που μπορούν να επιβληθούν για σοβαρούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, οι δε δεύτερες αφορούν αυτές που μπορούν να επιβληθούν για λόγους σοβαρής διατάραξης της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Αν και μία παλαιότερη απόφαση του ΣτΕ¹⁷⁷ τάσσεται υπέρ της άποψης ότι ο όρος γενικά αφορά τη χρονική διάρκεια της απαγόρευσης, ορθότερη είναι η άποψη που δέχεται την τοπική διάκριση, η οποία συνάγεται από την *e contrario* ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 11 παρ. 2 εδ. β΄ Σ. που προκύπτει από το γράμμα της και τις ιστορικές διαφορές μεταξύ του Σ. 75 και των προγενεστέρων Συνταγμάτων. Γίνεται σαφές ότι η διάκριση μεταξύ γενικής απαγόρευσης και απαγόρευσης σε ορισμένη περιοχή υπονοεί ότι η γενική μπορεί να είναι σε ολόκληρη τη χώρα, σε ολόκληρη περιφέρεια ή ολόκληρο νομό, σε αντίθεση με την απαγόρευση σε ορισμένη περιοχή που μπορεί να αφορά μία ορισμένη περιοχή¹⁷⁸, το μέγιστο στα όρια ενός Δήμου¹⁷⁹.

114 Πρέπει να τονιστεί ότι η διάκριση μεταξύ γενικής απαγόρευσης και απαγόρευσης σε ορισμένη περιοχή προκύπτει και από την ιστορική (υποκειμενική) ερμηνεία εφόσον η διάκριση αυτή δεν υπήρχε σε κανένα προγενέστερο συνταγματικό κείμενο. Δεν υπήρχε μάλιστα ούτε στο Σχέδιο Αναθεώρησης του Συντάγματος που επεξεργάστηκε η Β΄ Υποεπιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής και ενέκρινε η Ολομέλεια της Επιτροπής. Η διάκριση αυτή εισήχθη κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής κατά τη συνεδρίαση της 13.05.1975 από τον Υπουργό Δικαιοσύνης Κ. Στεφανάκη, ο οποίος τόνισε ότι η μόνη διαφορά μεταξύ του κειμένου της Ολομέλειας της Ε΄

¹⁷⁶ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1025· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π., αρ. περ. 30.

¹⁷⁷ Πρβλ. ΣτΕ (Δ΄ Τμήμα) 4635/1977, ΝοΒ 1978, σελ. 423 επ.

¹⁷⁸ Πρβλ. και Π. Τσίρης, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 60-61, υποσημ. 33-35 (εκεί), Χ. Ανθόπουλος, *Η γενική απαγόρευση των δημόσιων συναθροίσεων*, ό.π. παρ. (υποσημ. 74), Α. Παυλόπουλος, *Η γενική απαγόρευση συναθροίσεων ως ζήτημα ερμηνείας του Συντάγματος*, ό.π. παρ. (υποσημ. 175), Χ. Τσιλιώτης, *Συνταγματικά ζητήματα του Ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 560. Contra Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 519, με την επισήμανση ότι η καθολική απαγόρευση σε ολόκληρη τη χώρα και επ' αόριστον, ισοδυναμεί με «αναστολή» του δικαιώματος του συνέρχεσθαι. Δεν εξηγούν, όμως, σε τι συνίσταται κατά το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. β΄ Σ. η γενική απαγόρευση και η αντιδιαστολή με αυτήν σε «ορισμένο τόπο», την οποία κάνει *expressis verbis* το Σύνταγμα στη διάταξη αυτή.

¹⁷⁹ Contra Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 519, οι οποίοι θεωρούν ότι η απαγόρευση για αυτόν τον λόγο μόνο σε ορισμένη περιοχή, που καταλαμβάνει ένα μόνο μέρος μίας πόλης, μπορεί να επιβληθεί.

Αναθεωρητικής Βουλής και αυτού της Β΄ Υποεπιτροπής είναι στις περιοχές πραγματοποίησης των συγκεντρώσεων¹⁸⁰.

β. Επιφύλαξη του νόμου και για άλλους πέραν της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. περιορισμούς;

Ερωτάται εάν οι απλοί περιορισμοί υπάγονται στην επιφύλαξη του νόμου ή αντίθετα 115 είναι απαγορευμένοι από το Σύνταγμα. Ως προς το ερώτημα αυτό υφίστανται διάφορες ερμηνευτικές προσεγγίσεις.

Η πιστή στο γράμμα της διάταξης άποψη θεωρεί ότι μόνο η απαγόρευση προβλέπεται ως 116 περιορισμός μίας συνάθροισης, οι δε απλοί περιορισμοί δεν προβλέπονται, οπότε κατά τα άλλα η άσκηση του δικαιώματος τελεί χωρίς επιφύλαξη (ειδική ή γενική) του νόμου¹⁸¹. Μια τέτοια άποψη προσκρούει στη λογική¹⁸² τελεολογική ερμηνεία ότι δεν είναι δυνατόν ο συνταγματικός νομοθέτης να προβλέπει, έστω υπό προϋποθέσεις, το επαχθέστερο μέτρο περιορισμού του δικαιώματος που είναι η απαγόρευση και να μην προβλέπει σύμφωνα και με την αρχή της αναλογικότητας άλλα ηπιότερα περιοριστικά μέτρα¹⁸³.

¹⁸⁰ Μάλιστα κατά την ψήφιση του τελικού κειμένου του Συντάγματος από την Ολομέλεια της Βουλής έγιναν ορισμένες νομοτεχνικές προσθήκες στο κείμενο, δευτερεύουσας τότε σημασίας, σημαντικές όμως σήμερα για να κατανοήσουμε το νόημα της διάταξης. Συγκεκριμένα μετατέθηκε η λέξη «γενικώς» και τέθηκε πριν από τη φράση «αν εκ τούτων...» και προστέθηκαν οι αντιθετικοί σύνδεσμοι «μεν» και «δε» μετά τις λέξεις «γενικώς» και «ωρισμένην» (σ.σ. στην καθαρεύουσα γλώσσα που χρησιμοποιούσε το αρχικό κείμενο του Συντάγματος πριν τη μεταγλώττισή του στη δημοτική με το Β΄ Ψήφισμα της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής) - βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομελείας της Βουλής, Αθήνα, σελ. 781.

¹⁸¹ Προς αυτή την άποψη φαίνεται να κλίνει και ο Κ. Χρυσόγονος σε συνέντευξή του σε τηλεοπτικό σταθμό με αφορμή τη γενική απαγόρευση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων για την επέτειο της εξέγερσης του Πολυτεχνείου - βλ. Κ. Χρυσόγονος στο MEGA: *Αντισυνταγματική η γενική απαγόρευση συναθροίσεων*, σε: ΤΟ ΒΗΜΑ 16.11.2020, διαθέσιμο σε [link](#).

¹⁸² Αυτό φαίνεται να το δέχεται και ο Κ. Χρυσόγονος, *ibidem*, ο οποίος δήλωσε ότι «... εκτός από τη νομική άποψη υπάρχει και η άποψη της κοινής λογικής. Δεν δίνει απαντήσεις σε όλα το Σύνταγμα. Σε κάποια απαντά η κοινή λογική».

¹⁸³ Πρβλ. προς αυτή την κατεύθυνση Ν. Αλιβιζάτος, *Δικαίωμα του συνέρχεσθαι: η ώρα της αλήθειας*, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 6.7.2020, διαθέσιμο σε [link](#). Μία τέτοια εκδοχή φαίνεται να αποδέχεται και η ΑΠ 782/1979 ΝοΒ 1979, σελ. 1142, κρίνοντας κατ' άρθρο 112 παρ. 1 Σ. συνταγματική τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 ΝΔ 794/71 «*ότι διά ν' απαγόρευση η Αστυνομική Αρχή την γνωστοποιηθείσαν δημοσίαν συνάθροισην, πρέπει προηγουμένως να ερευνηθή και πεισθή, ότι εκ της πραγματοποιήσεως αυτής επίκειται κίνδυνος δια την δημοσίαν τάξιν και ασφάλειαν και ότι ο κίνδυνος αυτός δεν δύναται ν' αποτραπή δι' ηπιωτέρων αστυνομικών μέτρων*» - πρβλ. και την παρ. 3 του άρθρου 6 του ίδιου ΝΔ, η οποία επίσης κρίθηκε από την ίδια απόφαση συνταγματική. Οι ως συνταγματικές κριθείσες διατάξεις φαίνεται να διαχωρίζουν την απαγόρευση ως το επαχθέστερο περιοριστικό του δικαιώματος μέτρο από άλλα ηπιότερα αστυνομικά μέτρα, τα οποία με βάση την αρχή της αναλογικότητας μπορεί να επιβληθούν εκ της αστυνομικής αρχής. Η απόφαση δε, καταλήγει προς επιβεβαίωση αυτής

Επειδή η προηγούμενη θεωρία παρουσιάζει αυτά τα προβλήματα προβάλλεται μία δεύτερη η οποία βασίζεται σε διασταλτική ερμηνεία της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ, ούτως ώστε να συμπεριλάβει και τις απλές απαγορεύσεις υπό τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις όπως και για την απαγόρευση. Μία τέτοια ερμηνεία θα μπορούσε να δικαιολογηθεί αναλογικά και τελεολογικά¹⁸⁴ και φαίνεται να αποδέχεται ο ν. 4703/2020 που επιβάλλει υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ορίζει η παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. για την απαγόρευση περαιτέρω περιορισμούς (πρβλ. άρθρο 8 ν. 4703/2020)¹⁸⁵.

- 117 Μία τρίτη άποψη τάσσεται υπέρ μιας ειδικής επιφύλαξης του νόμου για τους λοιπούς πέραν της απαγόρευσης περιορισμούς υπέρ των γενικών νόμων, νόμων δηλ. που έχουν θεσπισθεί για να ισχύουν γενικά για όλους και όχι ειδικά για να περιορίσουν το δικαίωμα του συνέρχεσθαι¹⁸⁶. Μία τέτοια άποψη στηρίζεται στη στενή σύνδεση της ελευθερίας του συνέρχεσθαι με την ελευθερία της έκφρασης του άρθρου 14 παρ. 1 Σ, η οποία υπόκειται όντως στην επιφύλαξη των γενικών νόμων («τηρώντας τους νόμους του κράτους»)¹⁸⁷ και τελεί υπό την επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ¹⁸⁸ και της νομολογίας του ΓΟΣΔ¹⁸⁹ όσον αφορά τη σύνδεση των δύο βασικών δικαιωμάτων για τη δημοκρατική αρχή. Όμως τα άρθρα 10 και 11 ΕΣΔΑ έχουν πανομοιότυπες τις παρ. 2 αυτών αντιστοίχως που προβλέπουν τους λόγους δικαιολόγησης περιορισμών. Η δε νομολογία του ΓΟΣΔ δεν έχει επεκτείνει επακριβώς την επιφύλαξη των

της άποψης: «Διά να είναι νόμιμος η περί απαγορεύσεως απόφασις, πρέπει, να περιέχη και τα δύο ταύτα στοιχεία, δηλ. και τον επικείμενον κίνδυνον της δημοσίας τάξεως και ασφαλείας, αλλά και την αδυναμίαν αποτροπής τούτου δι' άλλων ηπιωτέρων μέτρων. Την απαγόρευσιν της συγκεντρώσεως ο νόμος θεωρεί ως το έσχατον μέτρον, του οποίου δέον να γίνεται χρήσις, εφ' όσον δεν δύνανται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα μέτρα». Τη συνταγματικότητα και άλλων πέραν της απαγόρευσης μίας συνάθροισης περιορισμών δέχεται και η ΓνΕισΑΠ 4/1999 (Παπαδάκης), ό.π. παρ. (υποσημ. 30), σελ. 4.

¹⁸⁴ Πρβλ. τις αναφορές στην υποσημ. 183.

¹⁸⁵ Πρβλ. ανωτέρω.

¹⁸⁶ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1010· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 27. Πρβλ και ΑΠ 1085/2014 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

¹⁸⁷ Μάλιστα ο Π. Δαγτόγλου, ό.π., αρ. παρ. 1019, αναφέρει προφητικά το παράδειγμα της πανδημίας ως λόγου πλήρους απαγόρευσης των συναθροίσεων, όταν οι περιορισμοί για την προστασία από την πανδημία θα ισχύουν για όλους.

¹⁸⁸ Πρβλ. υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ για τον στενό σύνδεσμο, παρά την κατά τα άλλα αυτονομία τους, τόσο του πεδίου προστασίας όσο και των περιορισμών των δύο θεμελιωδών δικαιωμάτων, της ελευθερίας του συνέρχεσθαι κατά το άρθρο 11 ΕΣΔΑ και της ελευθερίας της έκφρασης του άρθρου 10 ΕΣΔΑ, ΕΔΔΑ, απόφαση της 02.10.2001, αριθ. συνεκδικασθεισών υποθέσεων 29221/95 και 29225/95, Συλλγ. 2001-ΙΧ, παρ. 85 (*Stankov and United Macedonian Organisation Illinden vs Βουλγαρία*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 29.06.2006, αρ. προσφ. 76900/01, παρ. 38 (*Öllinger vs Αυστρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 95 (*Frumkin vs Ρωσίας*).

¹⁸⁹ Πρβλ. ΒVerfGE 69, 315, 348-349 (*Borkdorf*), ΒVerfGE 87, 399, 407 (*Versammlungsauflösung*).

γενικών νόμων του άρθρου 5 παρ. 2 ΘΝ, βάσει των οποίων μπορεί να περιορίζεται η ελευθερία της έκφρασης, και στο άρθρο 8 παρ. 2 ΘΝ αλλά τη θεωρία της αλληλεπίδρασης των περιορισμών αφενός και του σκοπού και της φύσης του δικαιώματος αφετέρου για τη δημοκρατική και φιλελεύθερη τάξη (*Wechselwirkungslehre*)¹⁹⁰ ως μέθοδο ελέγχου της συνταγματικότητας και συνταγματικής δικαιολόγησης των περιορισμών και στο θεμελιώδες δικαίωμα της ελευθερίας της συνάθροισης¹⁹¹. Περαιτέρω, γενικά τόσο το Συνταγματικό Δικαστήριο όσο και η κρατούσα άποψη στη θεωρία είναι αρνητικοί στο να επεκτείνουν την επιφύλαξη των γενικών νόμων και σε άλλα θεμελιώδη δικαιώματα¹⁹².

Μία άλλη άποψη που θα μπορούσε να γίνει δεκτή είναι αυτή που τάσσεται υπέρ της *expressis verbis* ειδικής επιφύλαξης του νόμου για την απαγόρευση αλλά και μίας σιωπηρής, λανθάνουσας και εξυπακουόμενης (*implied*) γενικής επιφύλαξης του νόμου για τους λοιπούς περιορισμούς. Και αυτή η ερμηνεία μπορεί να δικαιολογηθεί τελεολογικά. Άλλωστε η νομολογία του ΣτΕ έχει συναγάγει γενική επιφύλαξη του νόμου για την οικονομική ελευθερία του άρθρου 5 παρ. 1 Σ. σε όλες της τις εκφάνσεις, καίτοι από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης δεν προκύπτει ρητά επιφύλαξη του νόμου¹⁹³.

Ως μία παρεμφερής με την τελευταία άποψη είναι αυτή που δέχεται τη μεταφορά της τριάδας της δικαιολόγησης των περιορισμών του άρθρου 5 παρ. 1 Σ, μεταξύ των οποίων του Συντάγματος και των δικαιωμάτων των άλλων, σε κάθε θεμελιώδες δικαίωμα. Μάλιστα οι περιορισμοί μπορούν να επιβάλλονται δυνάμει γενικής επιφύλαξης του νόμου, την οποία η άποψη αυτή συνάγει από το άρθρο 5 παρ. 1 Σ¹⁹⁴. Η αποδοχή της άποψης αυτής δεν ενδείκνυται, όμως, όσον αφορά τη ρήτρα των χρηστών ηθών που περιλαμβάνει η εν λόγω τριάδα των περιορισμών του άρθρου 5 παρ. 1 Σ, η οποία θα έπρεπε με βάση την άποψη αυτή να εφαρμόζεται ως *sedes materiae* περιορισμού κάθε θεμελιώδους δικαιώματος, πέραν του ότι γενικά κρίνεται μη ενδεδειγμένη η μεταφορά περιορισμών από το ένα θεμελιώδες δικαίωμα στο άλλο. Εάν ο συνταγματικός νομοθέτης ήθελε κάτι τέτοιο θα είχε θέσει την άσκηση κάθε θεμελιώδους δικαιώματος υπό την επιφύλαξη της τριάδας του άρθρου 5 παρ. 1 Σ. και δεν θα προέβλεπε κατά περίπτωση διαφορετική ρύθμιση¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Πρβλ. υποσημ. 164.

¹⁹¹ Αυτό φαίνεται πιο καθαρά στην ΒVerfGE 128, 226, 256 (*Fraport*), όπου το Δικαστήριο μεταχειρίζεται την επιφύλαξη του νόμου της παρ. 2 του άρθρου 8 ΘΝ ως απλή (γενική) επιφύλαξη του νόμου.

¹⁹² Πρβλ. επίσης την κριτική σε αυτή την άποψη σε υποσημ. 191.

¹⁹³ Πρβλ. μεταξύ πολλών ΟΛΣτΕ 3827/1997 ΔιΔικ 1998, σελ. 64, ΟΛΣτΕ 1986/2005 ΕΔΔΔ 2005, σελ. 769, ΣτΕ 392/1993 ΤοΣ. 1994, σελ. 150, ΣτΕ 705/2015 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

¹⁹⁴ Πρβλ. Π. Παραράς, *Οικονομική Ελευθερία Άρθρο 5 παρ. 1 Σ.*, 2019, σελ. 434.

¹⁹⁵ Πρβλ. και τη δικαιολογημένη κριτική στην εν λόγω άποψη του Π. Τσίρη, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 111-112, όσον αφορά ειδικά το δικαίωμα του άρθρου 11 Σ. και γενικά για όλα τα θεμελιώδη

- 120** Τέλος, σε κάθε περίπτωση και ανεξάρτητα από το ποια από τις παραπάνω ερμηνευτικές προσεγγίσεις ενστερνιστεί κάποιος ως προς την επιφύλαξη του νόμου για την ελευθερία της συνάθροισης, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ένα δικαίωμα μπορεί να περιοριστεί, πάντοτε από τον νομοθέτη ή κατ' εξουσιοδότηση αυτού από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση ή και με ατομική διοικητική πράξη κατ' εξουσιοδότηση, όταν η άσκησή του συγκρούεται με θεμελιώδη δικαιώματα άλλων ή άλλα συνταγματικά αγαθά όχι όμως με αγαθά του κοινού δικαίου, ακόμα και όταν ισχύει ανεπιφύλακτα (πρβλ. τα θεμελιώδη δικαιώματα του άρθρου 16 παρ. 1 Σ. ή το δικαίωμα στο περιβάλλον του άρθρου 24 παρ. 1 Σ) ή με ειδική επιφύλαξη του νόμου και οι περιορισμοί υπερβαίνουν τους σκοπούς που τάσσονται από την ειδική επιφύλαξη του νόμου, αρκεί οι σκοποί αυτοί να είναι συνταγματικής περιωπής, ίσης τυπικής ισχύος με αυτήν του άρθρου 11 Σ¹⁹⁶. Διότι μπορεί να υπάρχουν δικαιώματα ανεπιφύλακτα ή με ειδική επιφύλαξη όχι όμως και απεριόριστα. Οι περιορισμοί, όμως, στην προκειμένη περίπτωση δικαιολογούνται από κανόνες Συνταγματικού Δικαίου, αυτές των θεμελιωδών δικαιωμάτων και άλλων συνταγματικών αγαθών.
- 121** Τα παραπάνω αποκτούν ενδιαφέρον για το εδώ συζητούμενο θέμα όσον αφορά τη συνταγματικότητα της επιβολής απλών περιορισμών στην άσκηση της ελευθερίας του συνέρχεσθαι που δεν προβλέπονται από την παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. και υπερβαίνουν

δικαιώματα της Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, ό.π. παρ. (υποσημ. 21), σελ. 63. Άλλωστε η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε μεμονωμένα και στη Γερμανία αλλά εγκαταλείφθηκε νωρίς.

¹⁹⁶ Η άποψη αυτή γίνεται αποδεκτή από μέρος της ελληνικής θεωρίας - πρβλ. και Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 275, Θ. Αντωνίου, ό.π. παρ. (υποσημ. 58), σελ. 88· Σ. Βλαχόπουλος, *Τέχνη και θρησκεία. Η αμοιβαία ανεκτικότητα ως τρόπος επίλυσης συνταγματικών συγκρούσεων*, ΔτΑ 2016, σελ. 45 επ.· Α. Ράικος, ό.π. παρ. (υποσημ. 123), σελ. 181· Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, ό.π. παρ. (υποσημ. 20), σελ. 63· Χ. Τσιλιώτης, *Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, ό.π. παρ. (υποσημ. 131), σελ. 454. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει σύγκρουση συνταγματικών αγαθών ίσης τυπικής ισχύος (kollidierendes Verfassungsrecht), η οποία εν προκειμένω επιλύεται με στάθμιση ίσης (συνταγματικής) τυπικής ισχύος εννόμων αγαθών. Την άποψη αυτή φαίνεται να υιοθετεί γενικά και το ΣτΕ στη ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12. Πρβλ. από τη γερμανική συνταγματική νομολογία BVerfGE 28, 243, 260-261 (*Dienstpflchtverweigerung*), BVerfGE 69, 1, 21 (*Kriegsdienstverweigerung*), BVerfGE 83, 130, 139 (*Josefine Mutzenbacher*), BVerfGE 93, 1, 21 (*Kruzifix*), BVerfGE 107, 104, 118 (*Anwesenheit im JGG-Verfahren*) και από τη θεωρία μεταξύ άλλων Κ. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Allgemeine Lehren der Grundrechte*, Band III/2, München 1994, § 84, σελ. 689 (με περαιτέρω παραπομπές), Μ. Sachs, *Grundrechtsbegrenzungen außerhalb der Gesetzesvorbehalte*, JuS 1995, σελ. 884 επ.

το κανονιστικό του πεδίο¹⁹⁷, όπως και για την προστασία της δημόσιας υγείας σε καιρό πανδημίας¹⁹⁸.

Β. Η αρχή της αναλογικότητας

α. Κατά την απαγόρευση της συνάθροισης

Το άρθρο 7 παρ. 1 περ. γ' ν. 4703/2020 προβλέπει μία τρίτη περίπτωση απαγόρευσης, 122 αυτήν της λεγόμενης «αντισυγκέντρωσης», η οποία όπως προαναφέρθηκε¹⁹⁹ προστατεύεται καταρχήν από το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ. Όπως εκτέθηκε αναλυτικά ανωτέρω²⁰⁰, η απαγόρευση δημόσιας συγκέντρωσης μπορεί να γίνει κατά την παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. καταρχήν περιοριστικά σε δύο μόνο περιπτώσεις που μνημονεύονται σε αυτή τη διάταξη ή τοσοούτω μάλλον όταν αυτή δεν αποτελεί ειρηνική και άοπλη συνάθροιση κατά τους ορισμούς της παρ. 1 του άρθρου 11 Σ. Στο μέτρο που η αντισυγκέντρωση

¹⁹⁷ Πρβλ. Χ. Τσιλιώτης, *Νόμιμη και συνταγματική η απαγόρευση της πορείας για το Πολυτεχνείο*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), ο ίδιος, *Συνταγματικά ζητήματα του Ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 560. Την άποψη αυτή φαίνεται να υιοθετεί και ως προς τους περιορισμούς του δικαιώματος του συνέρχεσθαι η ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 12. Πρβλ. ωστόσο την κριτική στην άποψη αυτή του Κ. Χρυσόγονου, *Η νομοθεσία για το δικαίωμα της συνάθροισης και το άρθρο 11 του Συντάγματος στην εποχή της πανδημίας*, ΕφΔΔ 2021, σελ. 610, με το επιχείρημα ότι η άποψη αυτή υποκρύπτει «ανεπίτρεπτη ιεράρχηση των συνταγματικών διατάξεων περί θεμελιωδών δικαιωμάτων ή εξίσου ανεπίτρεπτη υπαγωγή όλων δυνατικών των δικαιωμάτων υπό την δαμόκλεια σπάθη ενός ακαθόριστου γενικού συμφέροντος προστασίας της δημόσιας υγείας κατά την κρίση της κρατικής εξουσίας...». Η θεωρία των ενδογενών περιορισμών του Συντάγματος για την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που σε άλλη θέση – βλ. Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π. παρ. (υποσημ. 9), σελ. 119 - αποδέχεται και ο ίδιος ο Χρυσόγονος με συναφή προς την εδώ επιχειρηματολογία, στηρίζοντας τη στην αρχή της πρακτικής εναρμόνισης, αφορά μεν όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά δυνάμει τέτοιου περιορισμού προκύπτουν εξίσου από όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα άλλων (όχι μόνο το δικαίωμα στην υγεία) αλλά και άλλα συνταγματικά αγαθά, π.χ. τις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, την ανάπτυξη των φιλικών σχέσεων μεταξύ των κρατών κατά το άρθρο 2 παρ. 2 Σ. – πρβλ. ΑΠ Ολ 36/2002 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ. - τις Ένοπλες Δυνάμεις κατά το άρθρο 45 Σ. κ.α. Επίσης, η θεωρία αυτή όχι μόνο δεν υποκρύπτει ιεράρχηση των συνταγματικών διατάξεων και ίδια αυτών που προστατεύουν θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά ακριβώς το αντίθετο, ερείδεται επί της ίσης τυπικής ισχύος των συνταγματικών κανόνων και ίδια αυτών που προστατεύουν θεμελιώδη δικαιώματα με βάση την αρχή της ενότητας του Συντάγματος και της πρακτικής εναρμόνισης, όπως δέχεται και ο ίδιος ο Καθηγητής Κ. Χρυσόγονος σε άλλη θέση, ό.π. παρ.

¹⁹⁸ Πρβλ. και ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 9 και 12. Βέβαια, ερευνητέο και αμφιλεγόμενο είναι εάν η δημόσια υγεία ως συλλογικό έννομο αγαθό μπορεί να ενταχθεί στην έννοια δημόσια ασφάλεια κατά την παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. Επ' αυτού κατωτέρω υπό V 1.

¹⁹⁹ Πρβλ. ανωτέρω υπό IV 1.

²⁰⁰ Ibidem.

δεν έχει τα απαγορευτικά χαρακτηριστικά των δύο προηγούμενων περιπτώσεων του άρθρου 7 παρ. 1 ν. 4703/2020 που προβλέπονται *expressis verbis* και από το άρθρο 11 παρ. 2 Σ. και δεν θίγει το δικαίωμα σε συνάθροιση των οργανωτών και διαδηλωτών της ετέρας συγκέντρωσης ή δεν θίγει υπέρμετρα άλλα θεμελιώδη δικαιώματα τρίτων (π.χ. ελευθερία κίνησης των διερχομένων ή των περιοίκων), η εν λόγω απαγόρευση αντίκειται κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη στο άρθρο 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ²⁰¹ αλλά και στο άρθρο 11 παρ. 2 Σ, φιλικά με την αντίστοιχη διάταξη της ΕΣΔΑ ερμηνευόμενο, σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας. Μόνο η αντίθεση του σκοπού της αντισυγκέντρωσης προς αυτόν της συγκέντρωσης δεν δικαιολογεί την απαγόρευση²⁰² ούτε βέβαια υφίσταται τεκμήριο και μάλιστα αμάχητο ότι μία τέτοια αντισυγκέντρωση είναι εξ ορισμού «μη ήσυχη» κατά τους ορισμούς της παρ. 1 του άρθρου 11 Σ. Ένα τέτοιο τεκμήριο θα ήταν αντισυνταγματικό και αντίθετο στην ΕΣΔΑ. Τουναντίον με βάση την αρχή της αναλογικότητας θα πρέπει η δημόσια αρχή, αστυνομική ή λιμενική, να μεριμνήσει για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης και της ομαλής διεξαγωγής αμφοτέρων των συναθροίσεων, λαμβάνοντας επί πλέον περιοριστικά μέτρα, όπως τη μεταβολή του τόπου ή του χρόνου μίας εκ των δύο συναθροίσεων και της αποτροπής φυσικής επαφής του όγκου των συναθροιζομένων των δύο συναθροίσεων, όπως προβλέπει η παρ. 2 του άρθρου 7 του νόμου²⁰³. Στην περίπτωση που η μία εκ των δύο συναθροίσεων παρεμποδίζεται από τους διοργανωτές ή τους συμμετέχοντες της άλλης ενεργοποιείται το κρατικό καθήκον προστασίας του δικαιώματος που διακινδυνεύεται ή παρενοχλείται, όπως έχει δεχθεί το ΕΔΔΑ για το δικαίωμα του συνέρχεσθαι²⁰⁴ αλλά προκύπτει και εκ του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. β΄ και 2 Σ²⁰⁵. Ο νομοθέτης θα έπρεπε να παραμείνει στους περιορισμούς της παρ. 2 του άρθρου 7 του νόμου και να προβλέψει

²⁰¹ Πρβλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 29.6.2006, αρ. προσφ. 76900/01, παρ. 44 (*Öllinger vs Αυστρίας*), κατά την οποία «... *the unconditional prohibition of a counterdemonstration is a very far-reaching measure which would require particular justification...*».

²⁰² Πρβλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 24.07.2012, αρ. προσφυγής 40721/08, παρ. 43 (*Fáber vs Ουγγαρίας*).

²⁰³ Πρβλ. Η. Καστανάς, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2013, άρθρο 11, αρ. περ. 20.

²⁰⁴ Πρβλ. τις αναφορές στην υποσημ. 19 και ειδικά για την αντισυγκέντρωση ΕΔΔΑ, απόφαση της 24.07.2012, αρ. προσφυγής 40721/08, παρ. 43 (*Fáber vs Ουγγαρίας*) με τις επισημάνσεις ότι «*counter-demonstrators have the right to express their disagreement with the demonstrators. Therefore, in the application of such measures, the State has to fulfil its positive obligations to protect the right of assembly of both demonstrating groups, and should find the least restrictive means that would, in principle, enable both demonstrations to take place*».

²⁰⁵ Όπως αναφέρει σχετικά το ΕΔΔΑ: «*The right to freedom of peaceful assembly also extends to ... counter-demonstrations*», although «*the right to counter-demonstrate cannot extend to inhibiting the exercise of the right to demonstrate*», ΕΔΔΑ, απόφαση της 21.06.1988 Series A no. 139, παρ. 32 (*Plattform "Ärzte für das Leben" vs Αυστρίας*).

τη διάλυση ή ακόμα και την απαγόρευση μόνο ως *ultimum refugium* στην περίπτωση που μία εκ των δύο ή και οι δύο απωλέσουν τον ειρηνικό ή άοπλο χαρακτήρα και εκδηλωθούν ως συναθροίσεις που η μία θα στρέφεται με βία εναντίον της άλλης ή αναμένεται ότι τα παραπάνω είναι ιδιαίτερος πιθανόν να συμβούν²⁰⁶.

Συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας κρίθηκε και η απαγόρευση που επιβλήθηκε 123 την περίοδο του εορτασμού της επετείου για την εξέγερση του Πολυτεχνείου²⁰⁷ με βάση το άρθρο εξηκοστό όγδοο παρ. 2 της από 20.3.2020 ΠΝΠ²⁰⁸. Το Δικαστήριο, αν και στη μείζονα πρόταση θεωρεί ότι ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της αναλογικότητας είναι χαλαρός και περιορίζεται στον έλεγχο του προδήλως απρόσφορου και της πρόδηλης υπέρβασης τού απαραίτητου για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρου, προέβη τελικά κατά την υπαγωγή στην ελάχιστο σε βαθύτερο έλεγχο της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας²⁰⁹, λαμβάνοντας υπόψη ότι το επίδικο μέτρο ερειδόταν επί επιστημονικών παραδοχών ειδικών περί την επιστήμη της ιατρικής, κρίνοντας ότι το επίδικο μέτρο της καθολικής σε ολόκληρη την Επικράτεια τετραήμερης απαγόρευσης των δημοσίων συναθροίσεων για λόγους προστασίας της ζωής και της υγείας των ανθρώπων αλλά και της δημόσιας υγείας ως συλλογικού έννομου αγαθού σε καιρό οξυμένης πανδημίας, υπήρξε αναλογικό²¹⁰.

²⁰⁶ Πρβλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 21.10.2010, αριθμ. συνεκδικασθεισών υποθέσεων 4916/07, 25924/08 and 14599/09 (*Alekseyev vs Ρωσία*). Πρβλ. επίσης και την πρόσφατη απόφαση ΕΔΔΑ, απόφαση της 01.12.2020, αριθμ. προσφ. 46712/15, παρ. 46 επ. (*Berkman vs Ρωσία*), όπου το Δικαστήριο δεν έκρινε παράνομη *per se* μία «αντισυγκέντρωση» ομοφοβικών μελών που διαδήλωναν κατά μίας συνάθροισης υπέρ των δικαιωμάτων και κατά των διακρίσεων ομοφυλοφίλων, ούτε απαίτησε από τις αστυνομικές αρχές του συμβαλλόμενου κράτους να διαλύσει άνευ ετέρου την αντισυγκέντρωση, ακόμα κι αν από αυτήν εκπορεύονταν ύβρεις και ειρωνείες κατά των οπαδών του ομοφυλοφιλικού κινήματος, απαίτησε όμως από τις αρχές να είχαν πάρει προστατευτικά μέτρα υπέρ των ειρηνικών διαδηλωτών σύμφωνα με το καθήκον που έχουν εκ του άρθρου 11 ΕΣΔΑ – πρβλ. τις αναφορές στην υποσημ. 19 – και όχι να παραμείνουν απαθείς θεατές. Το καθήκον αυτό ενεργοποιείται τοσοῦτ μάλλον κατά την απόφαση, που τα μέλη της συνάθροισης εξέφραζαν μειονοτικές απόψεις, και ως τέτοια η συνάθροισή τους ήταν περισσότερο έκθετη σε ενοχλητικές δράσεις τρίτων αντιδηλωτών.

²⁰⁷ ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 10, 12.

²⁰⁸ Πρβλ. ανωτέρω υπό Ζ ΙΙΙ.

²⁰⁹ ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 10.

²¹⁰ *Ibidem*, σκ. 12. Πρβλ. μία πρώτη εκτίμηση την παραδοχών της απόφασης σε Χ. Τσιλιώτης, *Η ΣτΕ Ολ 1681/2022 και η συνταγματικότητα της απαγόρευσης των υπαίθριων συναθροίσεων τις ημέρες της επετείου του Πολυτεχνείου: Ένας ακόμα κρίκος στην αναδυόμενη «νομολογία της πανδημίας»*, ό.π. παρ. (υποσημ. 79). Πρβλ. περαιτέρω για την προβληματική Χ. Παπαστυλιανός, *Η απαγόρευση συναθροίσεων και η προστασία του δικαιώματος στην υγεία: οι θετικές υποχρεώσεις του κράτους ως προς την προστασία των δικαιωμάτων και τα όρια των περιορισμών*, ΕφΔΔ 2020, σελ. 520 επ.

β. Κατά τη διάλυση μίας συνάθροισης

- 124** Εκτέθηκε ανωτέρω η διάκριση μεταξύ απαγόρευσης και διάλυσης μίας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης²¹¹. Η μεν απαγόρευση εμπίπτει στην ειδική επιφύλαξη του νόμου της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ, η δε διάλυση, όταν δεν ταυτίζεται με την απαγόρευση, μπορεί να ενταχθεί στην ειδική επιφύλαξη του νόμου μόνο κατά διασταλτική και αναλογική ερμηνεία του όρου «απαγόρευση» του άρθρου 11 παρ. 2 Σ. κατά τη μία εκδοχή²¹², όπου σε αυτή την περίπτωση βέβαια δεν υπάρχει πρακτική διαφορά ως προς τη δικαιολόγησή της σε σχέση με την απαγόρευση, ή στην εξυπακουόμενη απλή επιφύλαξη του νόμου κατά άλλη τελεολογική εκδοχή²¹³ ή στους ενδογενείς περιορισμούς του δικαιώματος από την άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων άλλων ή την προστασία ετέρων συνταγματικών αγαθών στο μέτρο βέβαια που η διάλυση αποσκοπεί στην προστασία αυτών των αγαθών συνταγματικής περιωπής²¹⁴. Εξυπακούεται, βέβαια, ότι στη δεύτερη από τις ανωτέρω περίπτωση που η συνάθροιση έχει παρεκτραπεί και δεν είναι πλέον ειρηνική και άοπλη, η διάλυσή της δεν αποτελεί περιορισμό δικαιώματος, εφόσον μία τέτοια συνάθροιση εκπίπτει του πεδίου προστασίας της παρ. 1 του άρθρου 11 Σ²¹⁵. Και στις τρεις περιπτώσεις ο περιορισμός της διάλυσης δικαιολογείται καταρχήν από πλευράς της αρχής της επιφύλαξης του νόμου, ερευνητέο είναι εάν δικαιολογείται και υπό την έποψη της αρχής της αναλογικότητας.
- 125** Στις παραπάνω εκτεθείσες²¹⁶ περιπτώσεις που το άρθρο 9 ν. 4703/2020 προβλέπει τη διάλυση μίας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης λεκτέα είναι τα κάτωθι:
- 126** Η περίπτωση (αα) αποτελεί την άλλη όψη της απαγόρευσης της συνάθροισης και κύρωση της μη τήρησής της εκ μέρους των διοργανωτών και συμμετεχόντων. Υπό αυτή την έννοια ουδέν συνταγματικό ή συμφωνίας με την ΕΣΔΑ πρόβλημα υφίσταται από τη διάλυσή της²¹⁷.
- 127** Η περίπτωση (αβ) αποτελεί την κύρωση της μη συμμόρφωσης στους περιορισμούς του άρθρου 8 παρ. 2 ν. 4703/2020 για εν εξελίξει συνάθροιση και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει η διάταξη. Η πρόβλεψη διάλυσής της κρίνεται καταρχήν συνταγματική και συμβατή με την ΕΣΔΑ εφόσον και οι περιορισμοί αυτοί κρίνονται συνταγματικοί και συμβατοί με την ΕΣΔΑ²¹⁸, με την προϋπόθεση βέβαια ότι με βάση

²¹¹ Πρβλ. ανωτέρω υπό IV 2.

²¹² Πρβλ. ανωτέρω υπό 1, 1.2.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Έτσι εύστοχα Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 521.

²¹⁶ Πρβλ. ανωτέρω υπό IV 2.

²¹⁷ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1027, ο οποίος αναφέρει ότι μια συνάθροιση που διεξάγεται χωρίς την εκπλήρωση των νόμιμα επιβληθέντων όρων, μπορεί πάντοτε να διαλυθεί.

²¹⁸ Πρβλ. κατωτέρω υπό 4.

την αρχή της αναλογικότητας η αστυνομική ή λιμενική αρχή δεν προχωρά αμέσως στη διάλυση αλλά επισημαίνει στους οργανωτές εναλλακτικούς τρόπους να διαδηλώσουν, τρόπους που θίγουν λιγότερο τα δικαιώματα τρίτων και την κοινωνικοοικονομική ζωή και αυτοί δεν συμμορφώνονται.

Η περίπτωση (αγ) αφορά συναθροίσεις προδήλως μη ήσυχες και ένοπλες που δεν 128 εμπίπτουν στο προστατευτικό πεδίο του θεμελιώδους δικαιώματος, οπότε η απαγόρευση ή διάλυσή τους δεν χρήζει περαιτέρω συνταγματικής δικαιολόγησης κατά τα ανωτέρω.

Η περίπτωση (αδ) αποτελεί την κύρωση της μη τήρησης των υποχρεώσεων του άρθρου 129 3 παρ. 2 και 3 ν. 4703/2020. Θα εκτεθεί κατωτέρω²¹⁹, ότι οι υποχρεώσεις αυτές που θεωρούνται περιορισμοί του δικαιώματος²²⁰, είναι σύμφωνες με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ. Ερευνητέο περαιτέρω είναι, εάν και η διάλυση μίας τέτοιας συνάθροισης που οι διοργανωτές της δεν έχουν τηρήσει τις προϋποθέσεις του νόμου για τη διεξαγωγή της είναι σύμφωνη με την παρ. 2 του άρθρου 11 Σ. σε συνδυασμό και με την αρχή της αναλογικότητας. Η παραβίαση των υποχρεώσεων του άρθρου 3 παρ. 2 και 3 ν. 4703/2020 δεν επισύρει ποινικές²²¹ ή άλλους είδους διοικητικές (π.χ. πρόστιμο) κυρώσεις ούτε αστική ευθύνη. Υπό αυτή την έννοια θεωρείται εν πρώτοις *lex imperfecta*. Για να μην παραμείνει τελείως ατελής, ο νομοθέτης προέκρινε ως κυρωτικό μέτρο τη διάλυσή της. Η διάλυση σε αυτή την περίπτωση είναι πράγματι συνταγματικά αμφίβολη όχι σε σχέση με την ειδική επιφύλαξη της παρ. 2 του άρθρου 11 Σ²²² αλλά με την αρχή της αναλογικότητας, καθότι η μη τήρηση των εκ του νόμου προϋποθέσεων για τη διεξαγωγή μίας δημόσιας συνάθροισης εκ μέρους των διαδηλωτών, ακόμη κι αν αυτή χαρακτηρίζεται από το νόμο ως «παράνομη», δεν απαλλάσσει τον νομοθέτη καταρχάς και την αστυνομική ή λιμενική αρχή κατ' εξουσιοδότηση αυτού εν συνεχεία από την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας²²³.

Η διάλυση είναι το επαχθέστερο μέτρο μετά την α priori απαγόρευση. Προϋποθέτει 130 κατασταλτικά μέτρα στην περίπτωση μη συμμόρφωσης των οργανωτών και διαδηλωτών στην απόφαση της διάλυσης, τα οποία είναι αναμενόμενο ότι θα οδηγήσουν σε ταραχές και αντιπαράθεση των διαδηλωτών με τις αρχές, κάτι που θα πρέπει καταρχήν

²¹⁹ Πρβλ. κατωτέρω υπό 2.3.

²²⁰ Πρβλ. ανωτέρω υπό IV 3.

²²¹ Άλλωστε σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ – πρβλ. υποσημ. 248 - η επιβολή ποινικών κυρώσεων σε συμμετέχοντες σε μία ειρηνική συνάθροιση αντίκειται καταρχήν στο άρθρο 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας.

²²² Έτσι φαίνεται όμως να το εξετάζει ο Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1027, θεωρώντας τη διάλυση αντίθετη στο Σύνταγμα.

²²³ Πρβλ. υπό το πρίσμα του άρθρου 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ ΕΔΔΑ, (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 151 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*).

και το δυνατόν να αποφεύγεται. Λόγω του πιθανού πολιτικού και κοινωνικού κόστους οι αρχές, δηλ. η εκάστοτε Κυβέρνηση ως προϊσταμένη της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής, ενδέχεται να μην προχωρήσει στη λήψη της απόφασης της διάλυσης. Άλλωστε περί αυτού ο νόμος προβλέπει διακριτική ευχέρεια («δύναιται» κατά το άρθρο 9 παρ. 1 του νόμου), η άσκηση της οποίας μπορεί να οδηγήσει τελικά στη μη διάλυση²²⁴. Σε αυτή την περίπτωση η παραβίαση των νομίμων υποχρεώσεων εκ μέρους των οργανωτών θα μείνει χωρίς έννομες συνέπειες, κάτι που είναι υπέρμετρα επιεικές και εν τέλει μπορεί να καταστήσει τις υποχρεώσεις εκ του νόμου γράμμα κενό.

- 131 Πιο συνεπές με την αρχή της αναλογικότητας και υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ²²⁵ κυρίως υπό τις επιμέρους παραμέτρους της αναγκαιότητας και αναλογικότητας υπό στενή έννοια για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού της τήρησης των προϋποθέσεων του νόμου για τη διεξαγωγή μίας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης και της μη τέλεσης μίας τέτοιας συνάθροισης που δεν έχει αναγγελθεί στις αρχές θα ήταν μία διοικητική κύρωση (πρόστιμο) στους διοργανωτές²²⁶, μετά από ατελέσφορη προειδοποίησή

²²⁴ Στην περίπτωση αυτή το ΕΔΔΑ, (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 150 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*), έχει δεχθεί ότι «[a]n unlawful situation, such as the staging of a demonstration without prior authorisation, does not necessarily justify an interference with a person's right to freedom of assembly ... While rules governing public assemblies, such as the system of prior notification, are essential for the smooth conduct of public demonstrations, since they allow the authorities to minimise the disruption to traffic and take other safety measures, their enforcement cannot become an end in itself». Πρβλ. συναφώς ΕΔΔΑ, απόφαση της 09.07.2002, αρ. προσφ. 51346/99, Συλλγ. 2002-III, παρ. 50 (*Cisse vs Γαλλίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.12.2006, αρ. προσφ. 74552/01, παρ. 39 (*Oya Ataman vs Τουρκίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 12.06.2014, αρ. προσφ. 57818/09, παρ. 118 (*Primov and others vs Ρωσίας*).

²²⁵ Πρβλ. ΕΔΔΑ, (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 148 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*), κατά το οποίο «[i]n particular, where demonstrators do not engage in acts of violence it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance». Πρβλ. επίσης μεταξύ άλλων ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.12.2006, αρ. προσφ. 74552/01, παρ. 42 (*Oya Ataman vs Τουρκίας*) ΕΔΔΑ, απόφαση της 25.09.2007, αρ. προσφ. 25691/04, παρ. 37 (*Bukta κλπ vs Ουγγαρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 7.8.2008, αρ. προσφ. 10346/05, παρ. 36 (*Éva Molnár vs Ουγγαρίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 03.10.2013, αρ. προσφ. 21613/07, παρ. 91 (*Kasparov and Others vs Ρωσίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 97 (*Frumkin vs Ρωσίας*).

²²⁶ Την επιβολή κυρώσεων στους διοργανωτές στην περίπτωση μίας υπαίτιας και μάλιστα εκ προθέσεως παράλειψης γνωστοποίησης της συνάθροισης στην αρμόδια αρχή δεν θεωρεί αντίθετη στο άρθρο 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ η European Commission for Democracy through Law, Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 86. Θεωρεί, όμως, ότι το βάρος αποδείξεως της εκ προθέσεως παράλειψης πρέπει να έχει η δημόσια αρχή.

τους²²⁷ ότι η συνάθροιση πραγματοποιείται χωρίς την τήρηση των αναγκαίων και από τον νόμο προβλεπομένων προϋποθέσεων και ότι θα έπρεπε να προχωρήσουν σε οικειοθελή διάλυση. Μόνο στο μέτρο που είναι αδύνατη η επιβολή προστίμου, π.χ. γιατί δεν είναι γνωστοί οι διοργανωτές, επιτρέπεται στις αστυνομικές αρχές ως έσχατο μέσο να προβούν στη διάλυση²²⁸.

Η περίπτωση (β) αναφέρεται στην «αυθόρμητη» ή «έκτακτη» δημόσια συνάθροιση. 132 Η διάλυσή της προϋποθέτει ότι ήταν δυνατός κατά τις επικρατούσες συνθήκες ο ορισμός οργανωτή κατά το άρθρο 3 παρ. 3 εδ. β΄ του νόμου ή/και ότι υφίσταται η μη τήρηση των περιορισμών του άρθρου 8 του νόμου που μπορεί η αρμόδια αρχή κατά διακριτική ευχέρεια και ανάλογα με τις περιστάσεις να επιβάλει²²⁹. Και εδώ ισχύουν *mutatis mutandis* όσα αναφέρονται στην προηγούμενη περίπτωση διάλυσης μίας συνάθροισης.

Σε όλες τις περιπτώσεις η διάλυση συγκέντρωσης αποφασίζεται κατά διακριτική 133 ευχέρεια της αστυνομικής αρχής και όχι κατ' ενάσκηση δεσμίας αρμοδιότητας. Η αστυνομική αρχή εκτιμά τις περιστάσεις και αναλόγως αποφασίζει τη διάλυση ή άλλα ηπιότερα περιοριστικά μέτρα. Σε κάθε περίπτωση πάντως η απόφαση και τα μέσα που θα χρησιμοποιήσει η αστυνομική αρχή για τη διάλυση της συνάθροισης πρέπει να είναι σύμφωνα με τις δικαιοκρατικές αρχές της αναλογικότητας²³⁰ και της νομιμότητας. Η *in concreto* ορθή εφαρμογή της διακριτικής ευχέρειας και της αναλογικότητας από την αστυνομική ή λιμενική αρχή υπόκειται στον συνεχή δικαστικό, ακυρωτικό ή ουσίας, έλεγχο, ανεξαρτήτως του εάν η εφαρμοστέα νομοθετική διάταξη κρίνεται *in abstracto* συνταγματική. Τα μέσα για τη διάλυση μίας εν εξελίξει συνάθροισης ορίζο-

²²⁷ Πρβλ. και άρθρο 10 παρ. 2 ΠΔ 73/2020.

²²⁸ Πρβλ. ΕΔΔΑ, (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 151 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*), το οποίο παρά τις παραπάνω παραδοχές του – βλ. υποσημ. 144, 145 – κρίνει τελικά τη διάλυση μίας δημόσιας συνάθροισης που παρανόμως δεν έχει προαναγγελθεί στις αρχές, όταν αυτή αποτελεί το έσχατο μέτρο (*ultimum refugium*) και αφού έχουν εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα, ως μέτρο συμβατό με την αρχή της αναλογικότητας – πρβλ. συναφώς ΕΔΔΑ, απόφαση της 12.06.2014, αρ. προσφ. 57818/09, παρ. 119 (*Primov and others vs Ρωσίας*) -, με την προϋπόθεση ότι και τα μέτρα που χρησιμοποιούνται για τη διάλυση τηρούν την αρχή της αναλογικότητας -, ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.12.2006, αρ. προσφ. 74552/01, παρ. 38-44 (*Oya Ataman vs Τουρκίας*).

²²⁹ Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, απόφαση της 14.12.2010, αριθμ. συνεκδικασθεισών υποθέσεων 6991/08 and 15084/08, παρ. 47 (*Hyde Park and others vs Μολδαβίας*), η διάλυση μίας αυθόρμητης συνάθροισης είναι σύμφωνη με το άρθρο 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ, όταν δεν συντρέχουν οι ειδικές συνθήκες που θα δικαιολογούσαν τη μη τήρηση της υποχρέωσης προηγούμενης αναγγελίας της στις αρχές. Στην αντίθετη περίπτωση υπάρχει παραβίαση της διάταξης αυτής – πρβλ. και ΕΔΔΑ, απόφαση της 25.09.2007, αρ. προσφ. 25691/04, παρ. 35-36 (*Bukta κ.λπ. vs Ουγγαρίας*).

²³⁰ Πρβλ. εφ' επόψεως ΕΣΔΑ Η. Καστανάς, ό.π. παρ. (υποσημ. 203), αρ. περ. 16.

νται στο άρθρο 10 παρ. 2-5 ΠΔ 73/2020²³¹, τα οποία κρίνονται συμβατά με την αρχή της αναλογικότητας.

γ. Κατά τη γνωστοποίηση της συνάθροισης και τον ορισμό οργανωτή

134 Η υποχρέωση γνωστοποίησης δεν αποτελεί προηγούμενη άδεια της συνάθροισης²³²

²³¹ Το άρθρο 10 παρ. 2-5 του ΠΔ ορίζει: «2. Για τη διάλυση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:

α. Πριν από την εκδήλωση οποιασδήποτε άλλης ενέργειας, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής ζητά από τον οργανωτή να αποκαταστήσει την ομαλή διεξαγωγή της συνάθροισης ή να ανακοινώσει τη λήξη αυτής στους συμμετέχοντες, καλώντας τους να απομακρυνθούν άμεσα και ήσυχα από το χώρο πραγματοποίησής της.

β. Σε περίπτωση άρνησης ή αδυναμίας του οργανωτή να ανταποκριθεί στο ανωτέρω αίτημα, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής προσκαλεί στον τόπο της συνάθροισης τον αρμόδιο εισαγγελέα πρωτοδικών, στον οποίο ανακοινώνει ότι συντρέχει περίπτωση διάλυσης. Εν συνεχεία, με την παρουσία και τη σύμφωνη γνώμη του εισαγγελέα πρωτοδικών, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής ανακοινώνει στους μετέχοντες τους λόγους για τους οποίους δεν επιτρέπεται να πραγματοποιηθεί ή να συνεχισθεί η συνάθροιση και τους προσκαλεί με τη χρήση μεγαφώνου ή άλλου πρόσφορου μέσου να απομακρυνθούν άμεσα και ήσυχα από το χώρο πραγματοποίησης της, επισημαίνοντας τις κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Η υπόδειξη για διάλυση της συνάθροισης και απομάκρυνσης των συμμετεχόντων επαναλαμβάνεται τρεις (3) φορές.

γ. Εφόσον η συνάθροιση συνεχίζεται και οι συμμετέχοντες δεν συμμορφώνονται στις υποδείξεις για διάλυση της συνάθροισης και εκούσια απομάκρυνσή τους, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής υλοποιεί την απόφαση για τη διάλυση της συνάθροισης, λαμβάνοντας υπόψη και συνεκτιμώντας, ιδίως, τον αριθμό των συμμετεχόντων, την ένταση που επικρατεί και τη βαρύτητα των αξιοποιώνων πράξεων που τελούνται ή που η τέλεσή τους πιθανολογείται βασίμως.

3. Η διάλυση της συνάθροισης πραγματοποιείται κατόπιν σχετικής ρητής εντολής του επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής, η οποία δίδεται και εκτελείται μόνον εφόσον έχουν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες της προηγούμενης παραγράφου και ως εκ τούτου έχουν εξαντληθεί όλες οι δυνατότητες ήπιας διευθέτησης του ζητήματος με εκούσια αποχώρηση των συναθροισθέντων. Οποιαδήποτε ενέργεια της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής για την υλοποίηση της εντολής διάλυσης της συνάθροισης τελεί υπό τις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και διακόπτεται άμεσα με την εξάλειψη του λόγου που επέβαλε την εκδήλωσή της.

4. Για τη διάλυση της συνάθροισης χρησιμοποιούνται από την αστυνομική ή λιμενική αρχή τα πλέον πρόσφορα, αναγκαία και ανάλογα προς την περίπτωση νόμιμα μέσα.

5. Σε κατεπείγουσες περιπτώσεις σοβαρής διασάλευσης της δημόσιας ασφάλειας και, ιδίως, σε περιπτώσεις διάπραξης εγκλημάτων κατά της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας ή σε περιπτώσεις γενικευμένων επεισοδίων, ο επικεφαλής της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής δικαιούται και πριν από την άφιξη στο χώρο της συνάθροισης του εισαγγελικού λειτουργού, να προβαίνει στις προβλεπόμενες από τις προηγούμενες παραγράφους ενέργειες διάλυσης, τηρουμένων και των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 10 του ν. 4703/2020».

²³² Πρβλ. και Γ. Τασόπουλος, *Οργανωμένες ή και αυθόρμητες συναθροίσεις*, σε syntagmawatch.gr

ούτε αποτελεί αίτηση για τη χορήγηση αδείας, ούτε έχει ως οποιαδήποτε άλλη έννομη συνέπεια την έκδοση αδείας ή έγκρισης τελέσεως μίας συνάθροισης και δεν είναι καταρχήν αντίθετη στο άρθρο 11 Σ²³³ ούτε στο άρθρο 11 ΕΣΔΑ²³⁴. Αντίθετα αντισυνταγματική θεωρείται η υποχρέωση υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση προηγούμενης άδειας²³⁵, αν και υπάρχουν αλλοδαπές έννομες τάξεις, ακόμα και κρατών μελών της ΕΕ, που εξαρτούν την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι από προηγούμενη άδεια της αρχής, είτε σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας είτε ακόμα και σε επίπεδο Συντάγματος²³⁶.

Η προηγούμενη γνωστοποίηση της διεξαγωγής μίας συνάθροισης εξυπηρετεί όχι 135 μόνο τον σκοπό της εναρμόνισης του δικαιώματος του συνέρχεσθαι με τα θεμελιώδη δικαιώματα (συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος κίνησης) και τα νόμιμα συμφέροντα τρίτων (π.χ. περιοίκων κατοίκων και καταστηματαρχών), αλλά και τον σκοπό της διασφάλισης της δημόσιας ασφάλειας με την αποτροπή αταξίας ή εγκληματικών πράξεων²³⁷. Επίσης, μπορεί να προστατέψει τη διεξαγωγή της ίδιας της συνάθροισης, ούτως ώστε οι αρχές να μπορούν να λάβουν έγκαιρα κυκλοφοριακά μέτρα και να συντονίσουν ορθολογικά την ενδεχόμενη διεξαγωγή περισσότερων συναθροίσεων την ίδια ώρα, στον ίδιο ή γειτονικό τόπο. Υπό αυτή την έννοια είναι σύμφωνη και με την αρχή της αναλογικότητας.

Το αυτό ισχύει αναλογικά και για την υποχρέωση ορισμού οργανωτή της συνάθροισης 136 κατά το άρθρο 4 ν. 4703/2020. Γίνεται δεκτό ότι οι αρχές έχουν καθήκον να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα, προκειμένου να διασφαλίσουν την ειρηνική διεξαγωγή δημόσιων συναθροίσεων και την ασφάλεια των πολιτών, συμμετεχόντων ή περαστικών²³⁸, συμπεριλαμβανομένης και της υποχρέωσης επικοινωνίας με τους οργανωτές

02.07.2020, διαθέσιμο σε [link](#), Χ. Τσιλιώτης, *Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 542.

²³³ Πρβλ. Ν. Αλιβιζάτος, *Δικαίωμα του συνέρχεσθαι: η ώρα της αλήθειας*, ό.π. παρ. (υποσημ. 183), Χ. Ανθόπουλος, *Υποχρέωση γνωστοποίησης και δυνατότητα διάλυσης των συναθροίσεων*, ό.π. παρ. (υποσημ. 144). Επιφυλακτικός ο Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1009. Contra Δ. Σαραφινός, ό.π. παρ. (υποσημ. 115), σελ. 332, Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 21.

²³⁴ ΕΔΔΑ, απόφαση της 5.12.2006, αρ. προσφ. 74552/01, παρ. 38 (*Oya Ataman vs Τουρκίας*).

²³⁵ Πρβλ. ΣτΕ 1693/1963, Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1009, Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 518, Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 21.

²³⁶ Πρβλ. ανωτέρω υπό Δ.

²³⁷ Πρβλ. και European Commission for Democracy through Law, Guidelines, *ibidem*, σελ. 10.

²³⁸ Πρβλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 5.12.2006, αρ. προσφ. 74552/01, παρ. 37 (*Oya Ataman vs Τουρκίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 26.07.2007, αρ. προσφ. 35082/04 παρ. 63-65 (*Makhmoudov vs Ρωσίας*), ΕΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 159 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*).

για τη διασφάλιση της ειρηνικής διεξαγωγής της συνάθροισης και της αποτροπής επεισοδίων²³⁹. Για την επιλογή των κατάλληλων και αναγκαίων μέτρων η αρμόδια αρχή έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια²⁴⁰. Τόσο η προηγούμενη γνωστοποίηση όσο και ο ορισμός του οργανωτή και η ανακοίνωσή του στην αρμόδια αρχή επιτρέπει στις αρχές να λαμβάνουν εύλογα και κατάλληλα μέτρα με σκοπό την απρόσκοπτη διεξαγωγή μίας συνάθροισης²⁴¹. Η επικοινωνία της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής με τον οργανωτή και η συμβολή από τον τελευταίο στη λήψη των αναγκαίων μέτρων αποσκοπεί και εξυπηρετεί τα μέγιστα την εκπλήρωση αυτού του καθήκοντος²⁴². Μάλιστα ο θεσμός της προληπτικής διοικητικής διαδικασίας για τη διεξαγωγή μίας συνάθροισης φαίνεται να αποτελεί κοινή πρακτική στα ευρωπαϊκά κράτη, όταν οργανώνεται μία διαδήλωση²⁴³.

δ. Κατά την επιβολή λοιπών περιορισμών

137 Αναφέρθηκε ανωτέρω²⁴⁴, ότι οι περιορισμοί διακρίνονται σε αυτούς που επιβάλλονται σε επικείμενη δημόσια συνάθροιση κατά την παρ. 1 και σε αυτούς που επιβάλλονται σε εν εξελίξει δημόσια συνάθροιση. Και στις δύο περιπτώσεις υφίσταται διακριτική ευχέρεια της αστυνομικής αρχής όχι όμως απόλυτη αλλά περιορισμένη από τις προϋποθέσεις που ορίζουν αμφότερες οι διατάξεις. Αυτές αφορούν όχι μόνο θεμελιώδη δικαιώματα τρίτων όπως το δικαίωμα κίνησης των αυτοκινητιστών και η επαγγελματική ελευθερία των περιοίκων καταστηματαρχών

²³⁹ Πρβλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 05.01.2016, αριθμ. προσφ. 74568/12, παρ. 102 επ., 128 (*Frumkin vs Ρωσίας*).

²⁴⁰ ΕΔΔΑ, απόφαση της 24.2.2009, αρ. προσφ. 16084/90, παρ. 108 (*Protopapa v. Τουρκίας*), ΕΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 159 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*).

²⁴¹ ΕΔΔΑ, απόφαση της 23.10.2008, αρ. προσφ. 10877/04, παρ. 42 (*Sergey Kuznetsov vs Ρωσίας*), ΕΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 147 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*).

²⁴² Πρβλ. συναφώς Χ. Τσιλιώτης, *Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 542 επ.

²⁴³ Πρβ. *expressis verbis* ΕΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), απόφαση της 15.10.2015, αρ. προσφ. 37553/05, παρ. 148 (*Kudrevičius vs Λιθουανίας*) ότι «*Prior notification serves not only the aim of reconciling the right of assembly with the rights and lawful interests (including the freedom of movement) of others, but also the aim of preventing disorder or crime. In order to balance these conflicting interests, the institution of preliminary administrative procedures appears to be common practice in member States when a public demonstration is to be organised*». Πρβλ. επίσης ΕΔΔΑ, απόφαση της 07.08.2008, αρ. προσφ. 10346/05, παρ. 37 (*Éva Molnár vs Ουγγαρίας*).

²⁴⁴ Πρβλ. ανωτέρω υπό VI.

αλλά και άλλους λόγους δημόσιας ασφάλειας ή της κοινωνικοοικονομικής ζωής, όπως η απρόσκοπτη κυκλοφορία των δημοσίων συγκοινωνιών. Ειδικά στη δεύτερη περίπτωση η αστυνομική αρχή, εάν διαπιστώσει ότι ο αριθμός των συμμετεχόντων στη συνάθροιση δεν δικαιολογεί τη συνάθροιση της κυκλοφορίας στο οδόστρωμα ή σε όλες τις λωρίδες του οδοστρώματος, μπορεί να υποδείξει στους διοργανωτές και συμμετέχοντες να χρησιμοποιήσουν το πεζοδρόμιο ή μέρος του οδοστρώματος ή εάν είναι στατική και σε μέρος παρακείμενης πλατείας, ούτως ώστε να μην διαταράσσεται δυσανάλογα η οδική κυκλοφορία και η εμπορική κίνηση (πρβλ. επίσης άρθρο 9 ΠΔ 73/2020²⁴⁵, άρθρο 1 ΠΔ 120/2013). Επίσης, η αστυνομική ή λιμενική αρχή μπορούν να θέσουν άλλους όρους και προϋποθέσεις στη διεξαγωγή της συνάθροισης για λόγους δημόσιας ασφάλειας με βάση την αρχή της αναλογικότητας όπως μετάθεση του τόπου και του χρόνου της συνάθροισης²⁴⁶, την ύπαρξη ομάδας περιφρούρησης των διοργανωτών οι οποίοι θα συνεργάζονται με τα όργανα της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής κ.τ.ό.²⁴⁷.

²⁴⁵ Το άρθρο 9 ΠΔ 73/2020 ορίζει: «1. Σε επικείμενες ή εν εξελίξει δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις, δύναται να επιβάλλονται περιορισμοί, με αιτιολογημένη απόφαση του αρμόδιου Γενικού Αστυνομικού Διευθυντή ή Γενικού Περιφερειακού Αστυνομικού Διευθυντή ή Διευθυντή Διεύθυνσης Αστυνομίας ή Προϊσταμένου της αρμόδιας Λιμενικής Αρχής, με απλή γνώμη των οικείων Δημάρχων ή των υπευθύνων Προέδρων ή Διευθυνόντων Συμβούλων δημοσίων φορέων διαχείρισης και εκμετάλλευσης λιμένων, εάν πιθανολογείται ότι η διεξαγωγή της θα διαταράξει δυσανάλογα την κοινωνικοοικονομική ζωή της συγκεκριμένης περιοχής. Η ανωτέρω γνώμη διατυπώνεται εγγράφως ή προφορικά σε επείγουσες περιπτώσεις και μνημονεύεται στη σχετική απόφαση.

2. Κριτήρια για την επιβολή περιορισμών είναι ιδίως ο αριθμός των συμμετεχόντων στη συνάθροιση σε συνάρτηση με:

α) την περιοχική πραγματοποίησής της, β) τις ειδικότερες κυκλοφοριακές συνθήκες, γ) τα χαρακτηριστικά του οδικού περιβάλλοντος (διατομή οδοστρώματος, ύπαρξη πεζοδρομίου, αριθμός λωρίδων κυκλοφορίας, κατεύθυνση κυκλοφορίας, κ.λπ.) και δ) τη σημασία της οδού ή των οδών που εκτιμάται ότι θα επηρεαστούν από τη συνάθροιση στην εν γένει κυκλοφορία (αυτοκινητόδρομος, ύπαρξη λεωφορειολωρίδων) και τον εφοδιασμό της αγοράς με είδη ζωτικής σημασίας όπως καύσιμα, υγειονομικό υλικό και φάρμακα και γενικά ο βαθμός διατάραξης της κοινωνικοοικονομικής ζωής, όπως αυτή ορίζεται στην παράγραφο 1 του προηγούμενου άρθρου.

3. Μέσα επιβολής των περιορισμών αποτελούν ιδίως: α) η διάταξη της αστυνομικής ή λιμενικής δύναμης, β) φορητά μέσα σήμανσης της κυκλοφορίας και οριοθέτησης του χώρου (κορδέλες, κώνιοι κ.λπ.), γ) κιγκλιδώματα,

δ) μεταλλικοί φραγμοί (συρόμενοι), ε) φραγμοί με οχήματα και στ) άλλα πρόσφορα μέσα».

²⁴⁶ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1029.

²⁴⁷ Βλ. συναφώς Χ. Τσιλιώτης, *Συνταγματικά ζητήματα του Ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 550.

ε. Εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά την επιβολή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων και αστικής ευθύνης

- 138** Με βάση την αρχή της αναλογικότητας κρίνεται μη αναγκαίος περιορισμός του δικαιώματος η επιβολή ποινικών κυρώσεων για τους παραβάτες των υποχρεώσεων που θέτει η νομοθεσία περί δημοσίων συναθροίσεων όσον αφορά τη συμμετοχή υπό τη μορφή ιδιώνυμου ποινικού αδικήματος²⁴⁸, π.χ. για τη μη προηγούμενη γνωστοποίηση ή τη συμμετοχή σε απαγορευμένη συνάθροιση, εκτός εάν οι παραβάτες διαπράττουν άλλα αδικήματα που στρέφονται κατά άλλων έννομων αγαθών, όπως κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας, της περιουσίας, της κοινής ησυχίας και γαλήνης κ.ά., τα οποία αφορούν όλους. Αντίθετα η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, π.χ. πρόστιμο, δεν θεωρείται άνευ ετέρου αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας²⁴⁹, θα πρέπει, όμως, υπό την προϋπόθεση τηρήσεώς της, να μην θίγουν υπέρμετρα τους εμπλεκόμενους, π.χ. με υπερβολικό ύψος του προστίμου, ή μη αναγκαία, όταν ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με πιο ήπια μέσα, π.χ. με ειρηνική διάλυση της συνάθροισης.
- 139** Το άρθρο 13 παρ. 1 ν. 4703/2020 προβλέπει ποινικές κυρώσεις ορίζοντας ότι όσοι αλλοιώνουν ή επιχειρούν να αλλοιώσουν με βιαιοπραγίες τον ειρηνικό χαρακτήρα δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης τιμωρούνται με φυλάκιση μέχρι δύο (2) ετών. Η διάταξη ιδρύει ιδιώνυμο ποινικό αδίκημα, πλην όμως αυτό δεν αφορά τους συμμετέχοντες σε παράνομη διαδήλωση που θα ενείχε στοιχεία αντίθεσης στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, αλλά όσους στρέφονται κατά ειρηνικής συνάθροισης με βιαιοπραγίες. Η εν λόγω ποινική πρόβλεψη όχι μόνο δεν είναι αντίθετη σε Σύνταγμα και ΕΣΔΑ αλλά αποτελεί την υλοποίηση του κρατικού καθήκοντος προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος του συνέρχεσθαι από τρίτους που το παραβιάζουν ή επιχειρούν να το παραβιάσουν²⁵⁰. Κατά τα άλλα ισχύουν οι γενικές ποινικές διατάξεις για αδικήματα κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας, της περιουσίας, της πολιτειακής εξουσίας κ.ά.
- 140** Η δε παρ. 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει νόθα αντικειμενική αστική ευθύνη για τον οργανωτή της δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης για όσους υπέστησαν βλάβη της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας και της ιδιοκτησίας από τους συμμετέχοντες

²⁴⁸ Πρβλ. υπό την έποψη του άρθρου 11 παρ. 2 ΕΔΔΑ, απόφαση της 17.05.2011, αρ. προσφ. συνεκδικασθεισών υποθέσεων [28495/06](#) και [28516/0](#), παρ. 43 (*Akgöl and Göl vs Τουρκίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 18.06.2013 αριθμ. Προσφ. 8029/07, παρ. 83 (*Gün and Others vs Τουρκίας*), ΕΔΔΑ, απόφαση της 08.03.2022, αριθμ. Προσφ. 10613/2020, παρ. 92 (*Ekrem Can and others vs Τουρκίας*), κατά τις οποίες η επιβολή ποινικών κυρώσεων σε συμμετέχοντες σε μία ειρηνική συνάθροιση αντίκειται καταρχήν στο άρθρο 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ. Πρβλ. επίσης European Commission for Democracy through Law, Guidelines, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 87.

²⁴⁹ Πρβλ. ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 31.

²⁵⁰ Πρβλ. άρθρο 25 παρ. 2 Σ. και εξ επόψεως ΕΣΔΑ τις νομολογιακές αναφορές στην υποσημ. 19.

στη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση. Η ευθύνη παύει να υφίσταται εάν ο οργανωτής αποδείξει ότι τήρησε τις υποχρεώσεις του, όπως αυτές αναφέρονται περιοριστικά στις περ. α', β' και γ' του άρθρου 4.

Ως προς την καθιέρωση της νόθου αντικειμενικής ευθύνης δημιουργούνται προβληματισμοί. Η διάταξη φαίνεται ότι έχει περισσότερο κυρωτικό παρά αποζημιωτικό χαρακτήρα και ειδικά ως προς αυτό το σημείο τουλάχιστον θα ενδείκνυτο εξ' επόψεως της αρχής της αναλογικότητας αλλά και του δικαιώματος στην περιουσία κατά το άρθρο 1 παρ. 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ του κατά νόμο ενεχομένου²⁵¹ η αντιστροφή του βάρους απόδειξης, ούτως ώστε η όποια ευθύνη του οργανωτή να είναι υποκειμενική κατά τη γενική διάταξη του άρθρου 330 ΑΚ, όπου το βάρος αποδείξεως φέρει ο ζημιωθείς²⁵².

Γ. Υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας της απαγόρευσης

Το άρθρο 11 παρ. 2 Σ. προβλέπει ότι η απόφαση απαγόρευσης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη από την εκδούσα αυτήν αστυνομική αρχή. Με τον τρόπο αυτό καθιστά την υποχρέωση ειδικής αιτιολόγησης της απόφασης απαγόρευσης ως ιδιότυπο εκ του Συντάγματος ουσιαστικό τύπο της διαδικασίας. Η συνταγματική αυτή πρόβλεψη αποτελεί έναν περιορισμό στην περιοριστική δράση της εκτελεστικής εξουσίας. Ναι μεν, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων προέκυπτε ανέκαθεν ως υποχρέωση για τη Διοίκηση από γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου²⁵³, η οποία έχει ήδη θετικοποιηθεί στο άρθρο 17 ΚΔΔιαδ, ενώ ήδη καταφάσκει η συνταγματική περιωπή της ως απορρέουσα από τη γενική συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου (πρβλ. άρθρο 25 παρ. 1 εδ. α' Σ.)²⁵⁴, δεδομένου, όμως ότι η απόφαση απαγόρευσης από το αρμόδιο αστυνομικό όργανο αποτελεί κανονιστική διοικητική πράξη, για την έκδοση της οποίας δεν θα απαιτείτο η ειδική αιτιολογία, όπως για τις ατομικές διοικητικές πράξεις²⁵⁵, η ρητή αναφορά της στο συνταγματικό κείμενο, προσδίδει στην υποχρέωση αυτή συστατική σημασία και εγγυητική λειτουργία

²⁵¹ Η επίμαχη διάταξη θα μπορούσε να θεωρηθεί και αντίθετη στο άρθρο 11 ΕΣΔΑ υπό την έννοια ότι σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, όπως έχει ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ – πρβλ. υποσημ. 19 - το Κράτος κυρίως και δευτερευόντως οι ιδιώτες έχει την ευθύνη για την τήρηση της τάξης σε μία δημόσια υπαίθρια συνάθροιση και είναι εκείνο καταρχήν που θα πρέπει να λαμβάνει θετικά μέτρα προστασίας του δικαιώματος.

²⁵² Πρβλ. εκτενέστερα Χ. Τσιλιώτης, *Συνταγματικά ζητήματα του ν. 4703/2020 για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και η μη εφαρμογή του στην περίπτωση της επετείου του Πολυτεχνείου*, ό.π. παρ. (υποσημ. 25), σελ. 552-553.

²⁵³ Η σχετική υποχρέωση έχει νομολογηθεί από το ΣτΕ ήδη από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του – πρβλ. ΣτΕ 59/1930.

²⁵⁴ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, αρ. περ. 637.

²⁵⁵ Πρβλ. και άρθρο 17 παρ. 1 ΚΔΔιαδ που αναφέρεται ρητά στις ατομικές διοικητικές πράξεις.

γία που υπερβαίνει αυτές που παρέχει το κοινό δίκαιο. Ζητούμενο είναι, όμως, ποιες είναι οι πρόσθετες εγγυήσεις σε σχέση με αυτές που κατοχυρώνει το κοινό δίκαιο για την υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων που προσδίδει η συνταγματική αυτή επιταγή.

- 143** Γίνεται δεκτό ότι η αιτιολογία πρέπει να περιέχεται στο σώμα της απόφασης, όπου πρέπει να περιγράφεται ο κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια ή την κοινωνικοοικονομική ζωή, η σοβαρότητά του καθώς και το ότι δεν μπορεί να επιβληθεί κάποιο ηπιότερο μέτρο²⁵⁶. Ως σώμα της απόφασης θεωρείται και το προοίμιο²⁵⁷. Συνακόλουθα, μπορεί να προκύπτει και από τις από το νόμο προβλεπόμενες και στο προοίμιο περιλαμβανόμενες διατυπωθείσες γνώμες των αρμοδίων γνωμοδοτούντων οργάνων κατά το άρθρο 10 παρ. 1, 2 και 3 ν. 4703/2020, όπως επίσης και από γνωμοδοτήσεις κατά νόμον προβλεπομένων επιτροπών ειδικών, χωρίς να είναι απαραίτητη η ad hoc έκδοσή τους, αρκεί η επικαιρότητα των πορισμάτων τους κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης²⁵⁸. Πάντως δεν αρκεί να προκύπτει μόνο από τα στοιχεία του φακέλου²⁵⁹ τοσούτω μάλλον και ιδιαίτερα που η απόφαση απαγόρευσης για λόγους διαφάνειας πρέπει να αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΛΑΣ. ή του ΛΣ. – ΕΑ, όπου θα πρέπει να αναρτώνται και οι συνοδεύουσες την απόφαση γνώμες.
- 144** Η υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας πρέπει να αφορά όχι μόνο την απόφαση απαγόρευσης όπως άλλωστε ρητά ορίζει το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. β΄ Σ. αλλά αναλογικά και κάθε απόφαση που επιβάλλει περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι.
- 145** Νομοθετική εξειδίκευση της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 11 παρ. 2 Σ. όσον αφορά την ειδική αιτιολογία της απόφασης απαγόρευσης της συνάθροισης αποτελεί η παρ. 4 του άρθρου 10 ν. 4703/2020 σύμφωνα με την οποία *«[η] απόφαση απαγόρευσης ή επιβολής περιορισμών σε δημόσια υπαίθρια συνάθροιση πρέπει να είναι ειδικά*

²⁵⁶ Πρβλ. ΑΠ 782/1979 ΝοΒ 1979, σελ. 1142, Π. Δαγτόγλου, ό.π. παρ. (υποσημ. 13), αρ. περ. 1030· Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, ό.π. παρ. (υποσημ. 18), σελ. 518· Α. Δερβιτσιώτης, ό.π. παρ. (υποσημ. 8), αρ. περ. 30. Τη σχετική πρόβλεψη όριζε το άρθρο 6 παρ. 1 ΝΔ 794/1971, το οποίο δεν ισχύει πλέον και δεν επαναλαμβάνεται στον νέο ν. 4703/2020. Παρ' όλα αυτά θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η σχετική υποχρέωση συνεχίζει να υφίσταται εκ του Συντάγματος.

²⁵⁷ Βλ. ΣτΕ 1390/2014, σκ. 4.

²⁵⁸ Πρβλ. ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 27 για τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Ειδικών του άρθρου εξηκοστού ογδόου παρ. 2 της από 20.3.2020 ΠΝΠ όσον αφορά την απαγόρευση των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων κατά τον εορτασμό της επετείου της εξέγερσης του Πολυτεχνείου.

²⁵⁹ Πρβλ. contra ΣτΕ Ολ 1681/2022, σκ. 27. Η απόφαση υποτιμά ότι η υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας προκύπτει εκ του Συντάγματος και γι αυτό απαιτείται να περιέχεται στο σώμα της απόφασης. Η αιτιολογία, όμως, που προκύπτει από το σώμα, μπορεί να συμπληρώνεται και όχι να αναπληρώνεται ή να υποκαθίσταται από τα στοιχεία του φακέλου – πρβλ. ΣτΕ 1286/2009· ΣτΕ 3875/2008· ΣτΕ 2705/2006· ΣτΕ 2126/2000 .

αιτιολογημένη και αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα της Ελληνικής Αστυνομίας ή του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής. Εάν εκδοθεί προφορική εντολή, συντάσσεται το συντομότερο δυνατό πρακτικό, στο οποίο περιλαμβάνεται ειδική αιτιολογία τόσο για την αιτία που επέβαλε την έκδοση της διαταγής όσο και για τους λόγους για τους οποίους δεν κατέστη δυνατή η έκδοση σχετικής έγγραφης απόφασης».

Δ. Η αστυνομική αρχή ως αρμοδίως εκδούσα την απόφαση απαγόρευσης διοικητική αρχή

Η ειδική επιφύλαξη του νόμου υπό την οποία έχει τεθεί η άσκηση του θεμελιώδους 146 δικαιώματος του συνέρχεσθαι καταλαμβάνει και την αρμόδια αρχή που είναι αρμόδια για την έκδοση της πράξης απαγόρευσης μίας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης.

Το άρθρο 11 παρ. 2 Σ. προβλέπει ως αποφασίζουσα δημόσια υπηρεσία την αστυνομική αρχή γενικά, άρα το αποφασίζον όργανο πρέπει να προέρχεται από αυτήν²⁶⁰. Αυτό, όμως, δεν αποκλείει κατ' ανάλογη εφαρμογή και τη λιμενική αρχή, όταν η συνάθροιση λαμβάνει χώρα σε χώρο ευθύνης του Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής (λιμένες κ.λπ.), όπως δεν αποκλείει και τη συμμετοχή σε σύνθετη διοικητική ενέργεια ακόμα και με σύμφωνη γνώμη και άλλων οργάνων, όπως π.χ. κατά περίπτωση των οικείων Δημάρχων ή των υπεύθυνων Προέδρων ή Διευθυνόντων Συμβούλων δημοσίων φορέων διαχείρισης και εκμετάλλευσης λιμένων (πρβλ. άρθρο 10 παρ. 1 εδ. α' ν. 4703/2020). Το αρμόδιο για τη λήψη της απόφασης όργανο καθορίζεται από το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής. Συνήθως είναι ο κατά τόπον αρμόδιος Αστυνομικός Διευθυντής της Περιφέρειας ή της πόλης εντός της οποίας επιβάλλεται η απαγόρευση ή ο κατά τόπον αρμόδιος Λιμενάρχης (πρβλ. άρθρο 10 παρ. 1 εδ. α' ν. 4703/2020), μπορεί όμως ο νόμος να προβλέπει ότι θα είναι ο Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας (πρβλ. άρθρο εξηκοστό όγδοο παρ. 2 της από 20.03.2020 ΠΝΠ) ή του Λιμενικού Σώματος, εάν η απαγόρευση αφορά ολόκληρη τη χώρα.

Ζήτημα γεννάται από τη συμμετοχή δικαστικών, του κατά τόπον αρμόδιου Προέδρου 147 Πρωτοδικών και μάλιστα με σύμφωνη γνώμη για την απόφαση απαγόρευσης επικείμενης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης κατά το άρθρο 10 παρ. 1 εδ. α' Ν. 4703/2020, του κατά τόπον αρμόδιου Εισαγγελέα Πρωτοδικών κατά το άρθρο 10 παρ. 3 εδ. α' του ίδιου νόμου για τη διάλυση εν εξελίξει συνάθροισης, ο οποίος μάλιστα θα πρέπει να παρίσταται κατά την ώρα της συνάθροισης.

Σε αμφότερες τις περιπτώσεις αποσκοπείται με τη συμμετοχή δικαστικού λειτουργού 148 κατά τη διαδικασία έκδοσης απόφασης για την απαγόρευση μίας συνάθροισης στην πρώτη, διάλυσης μίας συνάθροισης στη δεύτερη, η παροχή στην απόφαση μείζονος

²⁶⁰ Πρβλ. υποσημ. 53.

εγγύησης νομιμότητας, η οποία δικαιοπολιτικά είναι καταρχήν θεμιτή. Θέμα αντίθεσης των εν λόγω διατάξεων στο άρθρο 11 παρ. 2 Σ. δεν τίθεται διότι εν τέλει η αστυνομική αρχή είναι η αποφασίζουσα υπηρεσία και όργανό της το αποφασίζον όργανο για την απαγόρευση ή διάλυση της συνάθροισης. Όμως, σε αμφότερες τις περιπτώσεις οι δικαστικοί λειτουργοί εντάσσονται στην άσκηση διοικητικού έργου, ήτοι ως μέρος σύνθετης διοικητικής ενέργειας και μάλιστα με την παροχή σύμφωνης γνώμης ως ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας, η οποία και θεωρείται εκτελεστή διοικητική πράξη και προσβάλλεται αυτοτελώς με αίτηση ακυρώσεως, κατ' αντίθεση όχι μόνο στο άρθρο 89 παρ. 1, 2 και 3 Σ. (η παρ. 3 εδ. α' φαίνεται περισσότερο σχετική εν προκειμένω που απαγορεύει την ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς) όσο ενόψει του άρθρου 26 παρ. 2 και 3 Σ. και στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών²⁶¹ που αυτή κατοχυρώνει²⁶². Αντίθετα, το εάν τελούνται ποινικά αδικήματα που δικαιολογούν τη διάλυσή της είναι έργο της εισαγγελικής αρχής όσον αφορά το δικαιοδοτικό μέρος, ήτοι για την εντολή σύλληψης και την άσκηση ποινικής δίωξης και παραπομπής του δράστη στην αυτόφωρη διαδικασία, όχι όμως για τη διάλυση της συνάθροισης που αποτελεί διοικητική πράξη. Υπό αυτή την έννοια η παρουσία Εισαγγελέα κατά τη διεξαγωγή της συνάθροισης σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 3 εδ. α' ν. 4703/2020 ή η ενημέρωσή του από τον επικεφαλής της αστυνομικής ή

²⁶¹ Πρβλ. εκτενώς ad hoc ΓνΕισΑΠ 13/2020 (Παπαγεωργίου) με περαιτέρω παραπομπές σε παλαιότερες Γνωμοδοτήσεις του Εισαγγελέα του ΑΠ. Πρβλ. επίσης για την αντισυνταγματικότητα συμμετοχής δικαστικών σε συλλογικά διοικητικά όργανα και συγκεκριμένα στις Επιτροπές Δασικών Αμφισβητήσεων του άρθρου 10 Ν. 998/1979 ΣτΕ 3036/2015 (επαμ.)- ΣτΕ 852/2016. Contra Ν. Αλιβιζάτος, *Δικαίωμα του συνέρχεσθαι: η ώρα της αλήθειας*, ό.π. παρ. (υποσημ. 183), χωρίς όμως περαιτέρω νομική επιχειρηματολογία.

²⁶² Το κείμενο του άρθρου 10 του Σχεδίου Συντάγματος όπως το επεξεργάστηκε η Β' Υποεπιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής και αποδέχθηκε η Ολομέλεια της Επιτροπής με πρόταση του Προέδρου της Υποεπιτροπής Βουλευτή Α. Μίχα προέβλεπε ότι η απόφαση για την απαγόρευση μίας συνάθροισης θα επιτρεπόταν να ληφθεί μετά από «απόφαση της εισαγγελικής αρχής» - βλ. Σύνταγμα 1975, Διάταξις κατ' άρθρον επισήμων σχεδίων τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου, Αθήνα 1976, σελ. 65 επ. Αν και μία τέτοια ρύθμιση, που θα ενέπλεκε εισαγγελικό (ως δικαστικό) λειτουργό στη διαδικασία έκδοσης εκτελεστής διοικητικής πράξης θα αποτελούσε απόκλιση από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών του άρθρου 26 παρ. 2 και 3 Σ, η απόκλιση αυτή θα ήταν θεμιτή, εφόσον θα την προέβλεπε ο ίδιος ο συνταγματικός νομοθέτης ως ειδικότερη εξαιρετική ρύθμιση από τον κανόνα κατά την αρχή *lex specialis derogat legi generali*, εφόσον τόσο η εξαίρεση όσο και ο κανόνας θα ήταν διατάξεις ίσης τυπικής (συνταγματικής) ισχύος. Εν προκειμένω στην περίπτωση του άρθρου 10 παρ. 1 εδ. α' και 3 εδ. α' του νόμου έχουμε έναν κανόνα, αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και απαγόρευση άσκησης από δικαστικούς λειτουργούς διοικητικού έργου, συνταγματικής ισχύος και μία εξαίρεση σε επίπεδο κοινού νόμου. Συνεπεία της ερμηνευτικής αρχής *lex superior derogat legi inferiori*, η εξαίρεση είναι αντίθετη στον κανόνα και γι αυτό αντισυνταγματική και κατά το άρθρο 93 παρ. 4 Σ. μη εφαρμοστέα από τα Δικαστήρια.

λιμενικής δύναμης κατά το εδ. γ΄ της αυτής διάταξης είναι συνταγματικά επιτρεπτή²⁶³. Η διαπίστωση διάπραξης ή όχι ποινικών αδικημάτων είναι έργο και της αστυνομικής αρχής, η οποία μπορεί να προβεί σε συλλήψεις ή και τη διενέργεια προανάκρισης, κατόπιν εισαγγελικής εντολής ή αυτεπάγγελα (πρβλ. άρθρο 245 παρ. 1 και 2 ΚΠΔ), τοσούτω μάλλον μπορεί να εκτιμήσει την ποινική συμπεριφορά συμμετεχόντων στη συνάθροιση ως δικαιολογητικό λόγο της διάλυσής της. Άλλωστε όπως εξετάστηκε ανωτέρω δεν είναι μόνο η διάπραξη συγκεκριμένων κατηγοριών ποινικών αδικημάτων ο μοναδικός λόγος απαγόρευσης ή διάλυσης μίας συνάθροισης αλλά και άλλοι λόγοι διοικητικού χαρακτήρα.

Εν πάση περιπτώσει η διάγνωση τυχόν αντισυνταγματικότητας της ρύθμισης του άρθρου 10 παρ. 1 εδ. α΄ και 3 εδ. α΄ του νόμου δεν μπορεί να γίνει από τους δικαστικούς λειτουργούς κατά την άσκηση του διοικητικού τους έργου, αλλά μόνο από το αρμόδιο Δικαστήριο, που θα ελέγξει τη νομιμότητα της επίμαχης απόφασης κατά την άσκηση του δικαιοδοτικού του έργου σύμφωνα με τον διάχυτο και παρεμπίπτοντα έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων κατ' άρθρο 93 παρ. 4 Σ, τον οποίο μπορεί να κάνει η Διοίκηση μόνο υπό ιδιαίτερες περιστάσεις και κυρίως σε περιπτώσεις πρόδηλης αντισυνταγματικότητας²⁶⁴, οι οποίες δεν συντρέχουν εν προκειμένω. 149

²⁶³ Πρβλ. συναφώς Γ. Τσαούσης, *Υπαίθριες συναθροίσεις παρουσία Εισαγγελικού λειτουργού: Κριτική αποτίμηση του άρθρου 10 παρ. 3 ν. 4703/2020*, ΕφΔΔ 2020, σελ. 566 επ.

²⁶⁴ Πρβλ. Χ. Τσιλιώτης, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τη δικαστική λειτουργία*, ΔιοικΔικ 2010, σελ. 785 επ.· *idem*, «Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη» σε *Σύμμεικτα Π. Παραρά*, 2012, σελ. 1048 επ.